P3DT
Políticas Públicas, Planeamento e Desenvolvimento do Território
CEGOT

IV CONFERÊNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANEAMENTO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Descentralização & Desenvolvimento

LIVRO DE ARTIGOS

Organização:
José Alberto Rio Fernandes
Luís Carvalho
Pedro Chamusca
Thiago Mendes
Maria Pacheco
Ana Rei
Inês Rocha
Hélder Santos
Ângela Silva

Organização
CEGOT Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território
P3DT Políticas Públicas, Planeamento e Desenvolvimento do Território
Apoio
VALONGO · CÂMARA MUNICIPAL
Associação Portuguesa de Geógrafos
Financiamento
FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia
Cofinanciado por:
COMPETE 2020
PORTUGAL 2020
UNIÃO EUROPEIA Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

IV CONFERÊNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANEAMENTO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL - Descentralização & Desenvolvimento/ Porto, 2019

ISBN: 978-989-8969-15-6

Suporte: Eletrónico

Formato: PDF

Comissão Científica da Conferência:

Álvaro Domingues (U. Porto)
Ana Monteiro (CEGOT/U. Porto)
Américo Mendes (U. C. Porto)
Anselmo Castro (U. Aveiro)
António Bento-Gonçalves (CEGOT/U. Minho)
António Covas (U. Algarve)
Artur Rosa Pires (U. Aveiro)
Carlos Costa (U. Aveiro)
Carlos Fortuna (U. Coimbra)
Eduarda Marques da Costa (U. Lisboa)
Fantina Tedim (CEGOT/U. Porto)
Fátima Matos (CEGOT/U. Porto)
Fernando Freire de Sousa (CCDRN)
Fernando Nunes da Silva (U. Lisboa)
Hélder Marques (CEGOT/U. Porto)
Helena Madureira (CEGOT/U. Porto)
João Cabral (U. Lisboa)
João Ferrão (U. Lisboa)
João Guerreiro (U. Algarve)
João Seixas (U. Nova de Lisboa)
João Teixeira Lopes (U. Porto)
José Alberto Rio Fernandes (U. Porto)
José António Tenedório (U. Nova de Lisboa)
José Reis (U. Coimbra)
Luciano Lourenço (CEGOT/U. Coimbra)
Luís Braga da Cruz (MIBEL)
Luís Carvalho (CEGOT)
Luís Paulo Martins (CEGOT/ U. Porto)
Luís Valente de Oliveira (Auto Estradas do Mar)
Luísa Schmidt (ICS/U. Lisboa)
Margarida Pereira (U. Nova Lisboa)
Maria José Piñeira (U. S. Compostela)
Mário Rui Silva (U. Porto)
Mário Vale (IGOT/U. Lisboa)
Miguel Bandeira (CEGOT/U. Minho)
Paula Remoaldo (U. Minho)
Paula Santana (CEGOT/U. Coimbra)
Paula Teles (Ordem dos Engenheiros)
Pedro Bacelar de Vasconcelos (U. Minho)
Pedro Bingre (Instituto Politécnico de Coimbra)
Pedro Chamusca (CEGOT)
Ricardo Magalhães (CCDRN)
Rui Gama Fernandes (U. Coimbra)
Teresa Andresen (ICOMOS)
Teresa Pinto Correia (U. Évora)
Teresa Sá Marques (CEGOT/U. Porto)
Tomaz Dentinho (U. Açores)

Comissão Organizadora:

José Alberto Rio Fernandes (Pres.)
Luís Carvalho
Pedro Chamusca
Thiago Mendes
Maria Pacheco
Ana Rei
Inês Rocha
Hélder Santos
Ângela Silva

Apresentação

O Grupo P3DT (Políticas Públicas, Planeamento e Desenvolvimento do Território) tem um caráter informal no seio do Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território. Traduz sobretudo o interesse (que se toma também como dever) de favorecer a articulação entre a Academia e a Política e que tem por realização principal um encontro anual, de que este é o quarto.

Em nome da Comissão Organizadora cumpre-me registar e agradecer a adesão de todos, a bondade dos muitos que se deslocam de longe e, aqui, em especial, aos autores dos textos que organizam as intervenções que animam os debates da parte da tarde, nestes dois dias de encontro.
Espero que desfrutemos, desejo que todos nos sintamos mais ricos no final do dia 12 e, especialmente, faço votos que nos sintamos um pouco mais preparados para contribuir, muito pouco que seja - que será! -, para a melhoria das políticas públicas, valorizando a dimensão territorial na promoção do desenvolvimento social, económico e ambiental, orientado sobretudo para a melhoria do bem-estar, a médio e longo prazo.

Ermesinde, 11 de abril de 2019

José Alberto Rio Fernandes

IV CONFERÊNCIA P3DT

Descentralização & Desenvolvimento

Ermesinde, 11 e 12 de abril de 2019

Índice:

"Recuperar o país inteiro: discutir a regionalização em busca do tempo perdido" - *José Reis* *01*

"Políticas regionais em Portugal e regionalização" - *Catarina Silva* *06*

"A reforma político-administrativa de Lisboa: substância, evolução e reflexão sobre processos de descentralização em Portugal" - *João Seixas* *14*

"A promoção da saúde em todas as políticas locais" - *Ângela Freitas; Adriana Loureiro; Paula Santana* 22

"Epidemias e escalas de governação: o caso do ébola, do local ao global" - *Thiago Monteiro; Teresa Sá Marques; Luís Carvalho; Ana Monteiro* *30*

"Contributo para uma maior e melhor perceção e consciência dos riscos climáticos. *Citizen Sensing* - o caso do Porto" - *Ana Monteiro; Sara Santos Cruz; Paulo Conceição; Filipa Malafaya; Paula Gonçalves; Tomasz Opach; Tina-Simone Neset* *37*

"Envelhecer bem nos territórios" - *Miguel Padeiro* *44*

"Perceção de alguns *stakeholders* portugueses sobre as práticas de turismo criativo" - *Paula Remoaldo; José Cadima Ribeiro; Ricardo Carvalho* *49*

"Autonomia local: descentralização e desenvolvimento" - *Mário Martins* *57*

"Quem governa a Airbnb: a nova economia nas ruas do Porto" - *Luís Carvalho; Pedro Chamusca; Thiago Mendes; J. A. Rio Fernandes* *62*

"Geografias da Airbnb: as escalas, os efeitos e as opções" - *Pedro Chamusca; Thiago Mendes; Luís Carvalho; J. A. Rio Fernandes* *70*

"Los barrios: laboratorios urbanos donde testar los procesos de descentralización y participación social" - *M. J. Piñeira Mantiñán* *78*

"Os desafios da governança e desenvolvimento, vistos desde o Vale do Sousa (Norte de Portugal)" - *José Alberto Rio Fernandes; Pedro Chamusca* *87*

“Governança na política pública de desenvolvimento local no Brasil” - *Daniel Roedel* *95*

“A convergência da tecnologia e a “cidade inteligente”” - *Fander Oliveira; William Ferreira* 101

“Medir a qualidade de vida dos cidadãos: uma abordagem territorial para repensar as políticas públicas” - *Fátima Matos; Teresa Sá Marques; Catarina Maia; Miguel Saraiva; Márcio Ferreira; Diogo Ribeiro* *108*

“Conforto térmico indoor no Bairro da Bouça: um exemplo da importância da territorialização das políticas climáticas” - *Helena Madureira; Ana Monteiro* *115*

“As alterações recentes no centro das cidades e a importância dos financiamentos públicos” - *Pedro Chamusca; M. Inês Monteiro Rocha* *126*

“Os incêndios florestais e as reformas da floresta em Portugal” - *António Bento Gonçalves* *132*

“Desenvolvimento e especialização inteligente: análise centrada na Área Metropolitana do Porto” - *Teresa Sá Marques; Hélder Santos; Paula Ribeiro; Diogo Ferreira; Márcio Ferreira* *138*

“A cidade das aldeias – Da resistência dos lugares de ruralidade no Porto contemporâneo” - *Mário Mesquita* *146*

“Desenvolvimento e descentralização em políticas de inovação tecnológica: entre e além dos sistemas regionais e nacionais” - *Iván Tartaruga; Fernanda Sperotto* *148*

IV CONFERÊNCIA P3DT
Descentralização & Desenvolvimento
Ermesinde, 11 e 12 de abril de 2019

Recuperar o país inteiro: Discutir a regionalização em busca do tempo perdido

José Reis [(a)]

(a) Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Centro de Estudos Sociais

Resumo

Neste texto procura-se justificar e defender a constituição das autarquias locais que a Constituição da República Portuguesa designa regiões administrativas. Recorro ao pensamento económico de cariz territorialista, às noções de legitimação democrática e a uma reflexão sobre o papel do Estado. Ofereço uma interpretação pessoal e impressiva, sujeita a disputa, sobre a evolução territorial do país nos últimos vinte anos e concluo com as opções de regionalização que me parecem equacionáveis entre nós, preferindo uma delas.

Introdução

Este texto parte de um conjunto de pressupostos que importa explicitar. A primeira é que a escala infranacional faz sempre sentido, porque a sociedade e as economias, sendo compostas por *fluxos* (de capitais, de ativos financeiros ou de inovações), não deixaram de ser constituída por *lugares* (territórios, cidades, locais). A velha intuição de Alfred Marshall (2013: 222-231), renovada contemporaneamente por Giacomo Becattini (1979), ou o que a análise das nossas economias vai sublinhando (Reis, 2009 e 2012) oferecem justificações para este ponto de vista. E também se pode admitir que a própria realidade material produz espaço através da proximidade e de práticas "sociotécnicas" (Painter, 2010). Em termos mais gerais, o território pode ser visto como um mecanismo de coordenação, consistindo nisso a sua condição institucional (Branch, 2017).

Além disso, a densificação das funções do Estado em novas áreas e o ganho desproporcional de importância de certas tarefas (por exemplo, digitalização ou gestão de ativos e passivos financeiro, relações supranacionais típicas dos fenómenos globalistas) recentralizaram o seu papel e isso aumentou os problemas de eficiência infranacional. Neste contexto, a compreensão do que a financeirização implica revela-se essencial (Rodrigues, Santos e Teles, 2016 e Reis, 2018).

Este conjunto de questões sugere que Estado e políticas públicas, por um lado, e território, por outro, são variáveis que regressam sistematicamente à nossa análise e isso é útil para pensar a questão concreta da regionalização, hoje de novo no debate público.

20 anos é muito tempo...

Vou dar-me a liberdade de começar por uma apreciação puramente impressiva, fruto do modo com fui construindo o meu olhar sobre a *espessura* territorial do país e a sua evolução. Nesta forma de ver estão presentes subjetividades, intuições e um conjunto largo de valores normativos. Tenho, no entanto, fundamentos analíticos para pensar assim.

A minha primeira sensação é que o país que alguns quisemos dotar de maiores capacidades territoriais através da regionalização administrativa está agora a uma distância muito maior do que a que se mede pelos 20 anos que passaram sobre o referendo de 8 de novembro 1998. Correu, de facto, mais tempo do que o tempo do calendário. Em muitas situações, esta consciência de distância desproporcionada do passado é reconfortante. Será assim quando consideramos os avanços democráticos, a geração de direitos, a qualificação das pessoas, ou a satisfação de um leque largo de necessidades. Mas não é isso que sinto quando penso no país territorial. Neste caso, vejo perda e tenho a sensação que ela é empobrecedora. O que observo nos dias que correm é um país muito mais estreito e, sobretudo, deslaçado. Identifico territórios em perda sistemática e já não são apenas aqueles em que os fatores de exclusão eram intrínsecos. São também espaços que antes eram parte de uma ossatura territorial do país minimamente articulada. Refiro-me às principais cidades da rede urbana. E penso mesmo, para os dois efeitos (a dinâmica anterior e regressão atual), na segunda área metropolitana.

Não é que eu tenha uma visão idílica do Portugal de há 20 anos e da sua condição espacial, sobretudo quando estão em causa questões de justiça territorial, equidade, ou simplesmente de qualificação do país. É claro que havia assimetrias e injustiças espaciais, desequilíbrios e formas diversas de atraso. Mas também me parece certo que se revelavam estruturas capazes de fixarem modos de vida material relevantes e capazes de desencadearem dinâmicas que diferenciavam positivamente as capacidades de vários territórios, alcançando-se assim melhores resultados globais, isto é, nacionais. Relembro que foram muitos os estudos que evidenciaram a presença de sistemas produtivos locais consolidados e criadores de riqueza e inovação – as indústrias do calçado, as do têxtil e do vestuário, as da metalomecânica, das ferragens, das "duas rodas", dos moldes, do mobiliário, para só falar do setor secundário. Assim como se investigou bem como emergiam novos casos de industrialização local. Mesmo que isto não correspondesse aos arquétipos conceptuais do que, tendo-se ido buscar intuições antigas de clássicos da Economia ou análises comparativas com o que se estudava em Itália, na Suíça ou em França, se designava distritos industriais.

Um país compósito que se foi estreitando e deslaçando...

Portugal era, na verdade, um país ainda materialmente compósito, diverso, relativamente estruturado em muitos dos seus espaços. Quando as crises não eram um artefacto dos poderes financeiros e resultavam mais de debilidades produtivas, de transições industriais e de desequilíbrios comerciais, a vida material do país contava e as capacidades presentes no território, por serem um sinal de diversidade, contribuíam muito para que o que podia ser uma crise generalizada fosse apenas uma crise local. Dou um exemplo. Nos finais da década de setenta e inícios da de oitenta, a economia lisboeta e da sua cintura industrial esteve sob fortes impactos, em resultado dos problemas das indústrias pesadas e da ausência de formas de economia minimamente dinâmicas que a sustentasse localmente. Os salários em atraso, o desemprego, as bandeiras negras da fome ocuparam a agenda daqueles tempos. Contudo, esta crise foi apenas local, não se tendo generalizado ao conjunto do país. Porquê? Porque de forma descentralizada havia outras capacidades estruturadas que foram criando emprego, riqueza e capacidade exportadora. Quer dizer, havia "país", havia mecanismos de compensação que reequilibravam do ponto de vista nacional o que estava desequilibrado localmente. A pergunta de hoje é a seguinte: se (quando) houver uma crise grave em Lisboa haverá agora "país" que compense os problemas da capital? A resposta é não, não há!

A regionalização como projeto pensado e como reforma do Estado

No meu entender, a regionalização inscrita na Constituição e maldosamente posta em referendo era, em primeiro lugar, uma importante reforma do Estado. A orgânica administrativa já tinha um óbvio compromisso com a dimensão regional do país, visto que se tinham desconcentrado as áreas que não são funções de soberania, cujo exercício se faz num único plano, o nacional.

No entanto, o Estado chegava aos territórios com a mesma compartimentação que tinha no seu nível original, mas sem nenhuma das formas de coordenação que pudesse existir nas instâncias centrais: as direções regionais de educação, saúde, cultura, economia, agricultura eram emulações diretas dos respetivos ministérios, ligadas a eles por linhas verticais, de cima para baixo, que não se cruzavam com nenhumas outras no destino. O termo regional só queria dizer que as tarefas tinham sido desconcentradas para ali. Quaisquer tentativas de coordenação *in loco* foram sempre pífias, porque as lealdades estavam na relação hierárquica estabelecida e não noutro lado. As Comissões de Coordenação eram alguma coisa mais do que as outras direções regionais, devido a um lastro de cultura relacionado com o planeamento e depois com a gestão de fundos estruturais. Mas não deixavam de ser apenas um órgão desconcentrado de um ministério principal, com uma ou outra adjacência sem significado. Se havia consenso robusto naquela época era que as políticas públicas não tinham uma racionalidade regional, mesmo quando eram exercidas de forma desconcentrada, e que isso era uma condição de fortalecimento dos territórios e do país. Mas algumas boas almas também acreditavam que isso se podia fazer de qualquer outro modo.

Aconteceu ainda que a identificação do nível ao qual se devia fazer essa coordenação foi objeto de uma experimentação longa e bem feita, com múltiplos critérios. Foi assim que se chegou às regiões-plano. E vale a pena lembrar que o seu mapeamento foi sendo ajustado de maneira racional: passou-se de quatro para cinco, quando em vez de uma região sul se formaram a do Alentejo e do Algarve, deixaram-se os desenhos distritais iniciais das áreas das Comissões de Coordenação para assumir o que as dinâmicas socioeconómicas indicavam, incluíram-se fatores naturais indivisíveis. Foi por isso que se viu bem até onde vai a influência direta de Lisboa, que a área do Centro vai até Ovar, para não "partir" a ria de Aveiro, ou que a bacia do Douro não foi "quebrada" como seria se a lógica fosse a da simples agregação de distritos. Tudo menos o processo apressado que algumas opiniões (apressadas) sugeriam. Foi para este país que se admitiu que fazia sentido quebrar a irracionalidade de uma administração pública central cuja relação com o território era vertical e setorial. E foi nisto que consistiu o projeto de regionalização, mais do que na resposta a quaisquer "identidades", estimáveis ou não.

Recordo que, tirando as políticas públicas relacionadas com o acesso mais elementar a serviços coletivos – educação básica e secundária, cuidados de saúde primários, água e saneamento –, a rede de ensino superior terá sido a única decisão pública que, deliberadamente, assumiu o país inteiro, do norte ao sul, do litoral ao interior e à ilhas (e vamos ouvindo no presente as vozes que se incomodam por tal realidade existir; que chatice, era tão melhor estar tudo concentrado, parecem pensar alguns que falaram ainda há poucos dias...). Nem da política de transportes, intrinsecamente territorial, se pode ter aquela ideia, como é manifesto na rede ferroviária.

Um país estreito e deslaçado ainda se regionaliza?

A tendência pesada interna que mais marca o Portugal de hoje é a de um crescimento unipolar, centrado em Lisboa (Reis, 2019). Corresponde-lhe um significativo apagamento de outras dinâmicas territoriais visíveis e relevantes que têm na deslocação populacional o seu principal efeito. A capital tornou-se o local de afluência de pessoas, dispõe de uma larga oferta de mão-de-obra, que usa intensivamente, a baixo custo e com relevo para as formas precárias (os baixos salários não são um dos risonhos fatores de concorrência com outros país e com outras capitais, mesmo quando se fala de atividades qualificadas e "inovadoras"?). Isto resulta, evidentemente, de as "expectativas" mais favoráveis, mesmo que circunstanciais, se concentrarem ali. Esta é uma originalidade radical. Nunca antes a nossa organização coletiva foi tão concentrada e unipolar. Estreitaram-se as relações territoriais, que agora assentam essencialmente no fornecimento de população, e estreitou-se o país. Uma boa parte dele cumpre agora, relativamente a Lisboa, o papel que nos anos sessenta cumpriu relativamente aos países recetores de emigração. A "euforia" lisboeta ajuda a disfarçar estes sinais, mas não os pode esconder. É por esta razão que falo de um país estreito e do seu deslaçamento.

Quando se trata de explicar este estado de coisas, para alguns bastam razões exteriores a nós: a "globalização", a competitividade internacional, a "escala", as dinâmicas da grande inovação e do mundo digital, dito sem fronteiras, sem lugares e sem distância. Um mundo teleológico, comandado à nossa revelia e ao qual só temos que nos "ajustar". Situo-me nos antípodas de tudo isto. Assumo que o mundo se forma através de deliberações, que estas são tomadas a várias escalas, que os países, as regiões (tanto as internas como as transnacionais) e as instituições contam, que os lugares e os contextos são essenciais para a coordenação dos indivíduos e que a estruturação interna de um país é uma condição essencial para superar a sua própria dimensão, seja ela qual for. Por isso falo de Economia Política.

Além disso, defendo que houve responsabilidades políticas e institucionais no estreitamento territorial do nosso país. A recusa referendária de uma racionalidade administrativa para a coordenação das políticas públicas teve o efeito imediato de uma recentralização sem precedentes e de uma enorme regressão da administração desconcentrada regionalmente. A paz centralista ficou reposta. As competências e a própria definição orgânica das instâncias regionais alteraram-se e algumas são descaradamente simples "antenas" (por exemplo, na educação há regionalmente apenas serviços da direção geral dos estabelecimentos escolares). Outras viram as suas missões confinadas a pouco e trabalham casuisticamente. A desconstrução da administração territorial é notória.

Convém lembrar que o território não desapareceu. Subsiste um país difuso. De forma relativamente autónoma vão resistindo ou vão até renovando-se pequenas economias locais não submersas pela tendência pesada da concentração metropolitana. Mas são cada vez mais periféricas. Por isso justificam atenção e interlocutores. E estes não são os municípios nem as chamadas comunidades intermunicipais, que aumentaram a cacofonia. São regiões com legitimidade democrática com as quais se pode simplificar e coordenar a administração.

A minha convicção é que é preciso reabrir com urgência o dossiê da regionalização administrativa do país. Parece-me mesmo que esse é o impulso político que se exige para contrariar as tendências perigosas de estreitamento, deslaçamento e concentração unipolar a que já aludi e para requalificar o país através da sua recapacitação territorial. Para além de humano, o território é material e socioeconómico e só como ofensa pode ser representado como recursos naturais ou paisagem. A ossatura territorial depende das cidades, da rede urbana e do modo como estas organizam a vida através da proximidade competente que exerçam junto dos territórios periurbanos ou rurais. Mas isto não se faz sem uma capacitação administrativa que as reforce, coordene a amplie. É isso a regionalização, cujo nível acertado é há muito sabido em Portugal e consiste nas regiões-plano.

Conclusão

São várias as opções que têm de ser discutidas quando falamos de regionalização. Encaro quatro, pensando em Portugal. A primeira é a própria opção de não regionalizar. Pode não ser uma simples "opção zero" (deixar tudo como está). Pode corresponder à convicção de que as políticas públicas do Estado central já incorporam ou podem passar a incorporar a consciência regional suficiente ou à ideia de que cada território precisa mais de políticas gerais, eventualmente com discriminação positiva (educação, saúde, transportes...), do que de políticas territoriais (com a convicção não-dita de que não há estrutura económica a dinamizar e que esta não "absorve" as ajudas, por muitas que sejam...).

A segunda opção é regionalizar para executar políticas públicas. Nesse caso, o Estado central desloca para uma escala infranacional não-municipal políticas sensíveis à proximidade. Trata-se essencialmente de uma mecânica administrativa em que as regiões surgem como *pivots* de aproximação do nível nacional e do europeu ao território.

A terceira consiste em regionalizar para exprimir solidariedades e descriminar positivamente. Estará em causa responder a "demandas" vindas do local e dos territórios, seja pela evidente fragilização de regiões deprimidas ou pelos também evidentes problemas das regiões saturadas.

A ideia será então assegurar formas de discriminação positiva, porventura caso a caso, buscando compensação para as tendências de reforço dos desequilíbrios ou dos problemas territoriais.

A última opção, aquela que adoto e defendo, é regionalizar para relacionar o Estado com os territórios e os territórios com o Estado. Quer dizer, reformar o Estado e reconstituir o território. Neste caso, o território surge, por um lado, como um quadro essencial de mobilização de recursos (coisa essencial quando a base produtiva do país se está a estreitar) e, por outro lado, como quadro de planeamento: não se trata apenas de "chegar" ao território, trata-se também de usar institucionalmente o território. Para esta regionalização, é a base urbana e produtiva que pode e deve assegurar uma base material sólida a cada região, com complementaridades internas. E deve consistir num processo em que as regiões oferecem um quadro de legitimação democrática, porventura também capaz de contrariar as formas de encarar o território de modo apenas "extrativo" ou seletivo, afirmando, pelo contrário, instituições inclusivas (Acemoglu e Robinson, 2012).

Referências bibliográficas

Acemoglu, Daron e James A Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Nova Iorque: Crown Publishers.

Becattini, Giacomo (1979), "Dal 'settore' industriale al 'distretto' industriale. Alcune considerazioni sull'unita d'indagine dell'economia industriale", *Rivista di Economia e Politica Industriale*, 1.

Branch, Jordan, (2017) "Territory as an institution: spatial ideas, practices and technologies", *Territory, Politics, Governance*, 5:2, 131-144.

Marshall, Alfred (2013) [1890], *Principles of Economics*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Painter, Joe (2010), "Rethinking Territory", *Antipode*, 42, 5, 1090-1118.

Reis, José (2009), "Um epistemologia do território", *in* José Reis, *Ensaios de Economia Impura* (2ª edição). Coimbra: Almedina/CES, 227-243.

Reis, José (2012), *An epistemology of territory: a perspective on contexts for social relations, in* Patricia Ashley e David Crowther, org., *Territories of Social Responsibility: Opening the Research and Policy Agenda*. Farnham, Burlington: Gower Publishing, 93-106.

Reis, José (2018), *A economia portuguesa: Formas de economia política numa periferia persistente (1960-2017*. Coimbra: Edições Almedina.

Rodrigues, João; Santos, Ana Cordeiro; Teles, Nuno (2016), "Semi-Peripheral Financialisation: The Case of Portugal", *Review of International Political Economy*, 23(3), 480-510.

Políticas Regionais em Portugal: Regionalização

Catarina Silva [(a)]

(a) Faculdade de Letras da Universidade do Porto, up201205250@letras.up.pt

Resumo

Esta investigação analisa a opinião dos autarcas dos concelhos da Área Metropolitana do Porto (AMP) acerca da Regionalização. Através de entrevistas, assim como análise de fontes primárias e secundárias, pôde compreender-se o panorama, encontrando algum consenso entre os autarcas.
A AMP é uma zona onde, em 1998, o 'não' ganhou o referendo, no entanto a abstenção foi inferior aos valores nacionais. Mesmo tendo-se verificado uma rejeição da Regionalização, hoje, existe uma maioria favorável às Regiões Administrativas (RA). Através das entrevistas, observa-se que a maioria dos autarcas apoia a Regionalização, vendo esta como uma forma de reformar o Estado, aumentando o desenvolvimento, a proximidade e a coesão territorial.
Assim, conclui-se que uma vasta maioria dos autarcas deste território, não só aprova a Regionalização, como defende medidas descentralizadoras de forma a promover o desenvolvimento da Região, a maior proximidade junto dos cidadãos e maior coesão territorial.

Palavras chave: Regionalização; Região Administrativa; coesão territorial; municipalização; descentralização.

1. Introdução

A Regionalização Administrativa é uma política regional que visa a instauração de RA. Em Portugal, este tema tem sido bastante discutido desde o 25 de Abril de 1974, tendo sido incluído, logo em 1976, na Constituição da República Portuguesa. Este preceito constitucional, nunca levado à prática, implica uma mudança na estrutura do Estado, criando um nível intermédio de poder, o que tem dividido opiniões.

De facto, a Regionalização visa a criação de Regiões como nível intermédio de poder situado entre Poder Central e Poder Local: o Poder Regional. A Constituição estabelece a criação de RA, isto é, entidades que, ao contrário das Regiões Autónomas, não têm "um conjunto de poderes de natureza política, legislativa e administrativa" (Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2017), sendo, tal como o nome indica, apenas órgãos administrativos. Mesmo dentro dos partidos coexistem defensores e opositores da Regionalização, e o debate exacerba os ânimos em ambos os lados. Incluídas na Constituição da República Portuguesa, desde 1976, as RA deveriam substituir as divisões distritais, consideradas desadequadas da realidade e um reflexo da imagem do Poder Local do Estado Novo. Não obstante a prioritização da criação das RA (tema presente na maior parte dos programas de Governo, especialmente dos primeiros governos constitucionais), esta nunca chegou a concretizar-se.

Mesmo se vista como uma ideia de esquerda, a Regionalização teve um momento importante quando em 1980, durante a governação da Aliança Democrática, se elaborou o Livro Branco sobre a Regionalização (Portugal, Secretaria de Estado da Administração Regional e Local, 1980). A discussão decorreu ao longo das diversas legislaturas e o Poder Local foi evoluindo, mudando o panorama de instituição das Regiões. Todo o debate e todos os projectos que se foram fazendo desde 1974 sobre este tema culminaram num Referendo Nacional, em Novembro de 1998, no qual, apesar do mediatismo e do esforço feito, a discussão foi posta em causa por, alegadamente, se ter focado em questões acessórias e pouco relevantes. Na pergunta de alcance nacional, o 'não' ganhou, com mais de 60%, e o 'sim' apenas conquistou três distritos (Beja, Évora e Setúbal) (Mapa Oficial nº4/98 da Comissão Nacional de Eleições, 1998) e, isoladamente, alguns concelhos (pertencentes aos distritos de Braga, Porto, Lisboa, Setúbal, Portalegre, Beja, Évora, Santarém, Faro e à Região Autónoma dos Açores) (Portugal, Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, 1999).

Com o Referendo, a opinião popular parecia rejeitar a Regionalização (mesmo com cerca de 50% de abstenção) (Mapa Oficial nº4/98 da Comissão Nacional de Eleições, 1998). No entanto, houve críticas à forma como o debate foi levado a cabo, assim como o próprio referendo, nomeadamente a formulação das questões, o que explica que, ainda hoje, alguns autores duvidem da seriedade da discussão. Vinte anos depois, o debate tem-se vindo a dispersar e a maioria dos governos, mesmo se apresentou a Regionalização ou algum projecto semelhante, nada ou pouco fez nesse sentido, assim como a Assembleia da República.

Com efeito, com o passar dos anos a intensidade da discussão sobre este tema foi diminuindo. Contudo, esta questão é de grande relevância para o nosso país, podendo representar um ponto de viragem na política portuguesa, com introdução de inovações que podem tornar a estrutura do Estado mais moderna e flexível, garantindo mais proximidade aos cidadãos e aumentando a eficácia/eficência dos serviços públicos.

2. A Regionalização em Portugal

Ao longo desta investigação, foi possível compreender melhor em que situação se encontra este tema na agenda autárquica, através da análise a opinião de autarcas da AMP. Para analisar qual a opinião dos autarcas da AMP, foram entrevistados dezasseis dos dezassete presidentes de câmara dos dezassete concelhos integrantes da AMP e, tendo em conta a concentração no espectro político dos presidentes de câmara foram também entrevistados representantes autárquicos dos demais partidos com assento parlamentar.

Analisando as respostas obtidas, pode ver-se que existe uma maioria de autarcas favoráveis à Regionalização. Alguns autarcas vêem este momento como especialmente oportuno para se debater as RA, pois coincide com o debate no âmbito do "pacote de transferência de competências do Governo Central para o Poder Local" (Monteiro, Luís, entrevista, 17 de Setembro de 2017),

como destacado pelo deputado bloquista, Luís Monteiro. Apenas alguns autarcas dizem que este momento não é ideal, devendo aguardar-se para momentos em que se possa priorizar este tema, como o autarca valonguense que vê o país mais preocupado com "questões mais prementes" de "âmbito europeu e global", considerando esta uma altura "desfavorável à discussão acerca da Regionalização" (Ribeiro, José Manuel, entrevista, 12 de Janeiro de 2018).

3. O Referendo de 1998

Existe um consenso entre os autarcas de que o debate levado a cabo na preparação do Referendo de 1998 foi mal conduzido e/ou contraproducente. Para Bragança Fernandes, ex-presidente da Câmara da Maia, foi um debate "escasso e excessivamente partidarizado" (Fernandes, António Bragança, entrevista, 4 de Abril de 2018), já para a presidente da Câmara de Matosinhos "foi pouco esclarecedor e observou uma tendência crescente para um discurso mais populista, o que confundiu os eleitores" (Salgueiro, Luísa, entrevista, 29 de Janeiro de 2018), para além de que, como refere a deputada municipal do Porto pelo PAN, "só uma das questões fazia sentido estar presente no referendo" (Cunha, Bebiana, entrevista, 23 de Julho de 2018). Autarcas manifestamente contra a Regionalização, como Pinto Moreira, consideraram que "o debate não foi esclarecedor", conduzindo a "um processo inquinado politicamente" (Moreira, Joaquim Pinto, entrevista, 10 de Maio de 2017), ou o presidente da autarquia arouquense, que notou que "houve [em 1998] precipitação no lançamento da Regionalização" (Neves, Artur, entrevista, 4 de Setembro de 2017). Para alguns autarcas "o processo foi construído para ser rejeitado" (Ferreira, Celso, entrevista, 28 de Junho de 2017), como observado pelo presidente da Câmara Municipal de Paredes, com um mapa irrealista ou porque, nas palavras do PEV, "os argumentos terroristas então usados fizeram o país perder uma oportunidade de ouro" (Partido Ecologista Os Verdes, entrevista escrita, 24 de Abril de 2018). Para outros autarcas, como a autarca vilacondense, deve realçar-se igualmente a "abstenção elevadíssima", num processo eleitoral em que "menos de metade dos eleitores" (Ferraz, Elisa, entrevista, 26 de Setembro de 2017) votou, ou, como poria o deputado bloquista, o "voto de protesto e de alternativa ao centralismo em algumas regiões do país" (Monteiro, Luís, entrevista, 17 de Setembro de 2017) (em referência à vitória 'sim' no Alentejo).

4. O Quadro Actual de Estruturas Intermédias

Face ao quadro actual de estruturas intermédias as opiniões divergem. Por exemplo, o presidente da Câmara Municipal de Gaia foi bastante claro quanto à sua opinião, afirmando que "o quadro actual de estruturas intermédias não é suficiente, pois temos estruturas como as Comunidades Intermunicipais, que não têm qualquer sentido, sendo [que] (…); as próprias AM estão mal

desenhadas; e as CIM apenas têm capacidade de discussão e são demasiado pequenas. O único órgão que poderá vir a ser aproveitado na Regionalização futura são as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional" (Rodrigues, Eduardo Vítor, entrevista, 20 de Abril de 2017), isto é, as CCDR poderiam funcionar, tal como realçado pelo presidente da Câmara Municipal de Valongo, enquanto "estruturas de suporte para as RA, [e] seriam a base, juntamente com os departamentos desconcentrados dos ministérios" (Ribeiro, José Manuel, entrevista, 12 de Janeiro de 2018) das RA.

Quanto à eventual eleição dos presidentes das CCDR e das AM, não há consenso: alguns, como Bebiana Cunha do PAN, dizem ser "incipiente" (Cunha, Bebiana, entrevista, 23 de Julho de 2018). Rui Moreira argumenta que "não faz qualquer sentido" (Moreira, Rui, entrevista, 20 de Dezembro de 2017). Há quem defenda, que esta é uma forma de resolver o problema da "legitimidade das responsabilidades que assumem" (Salgueiro, Luísa, entrevista, 29 de Janeiro de 2018), levantado pela autarca matosinhense, e que "o primeiro passo para criar condições para legitimar estas instituições [é o] voto" (Ribeiro, José Manuel, entrevista, 12 de Janeiro de 2018), como realçado pelo edil de Valongo.

5. Regionalização e Poder Local

Sobre a relação das RA com os municípios, os autarcas concordam na cooperação e diálogo profundos. Efectivamente, vários defendem uma relação de "co-responsabilização e não de dependência" (Fernandes, António Bragança, entrevista, 4 de Abril de 2018) como Bragança Fernandes, "uma relação de complementaridade" (Couto, Joaquim, entrevista, 7 de Maio de 2018) como Joaquim Couto; para Ilda Figueiredo é fulcral que haja "diálogo, entreajuda" (Figueiredo, Ilda, entrevista, 12 de Março, 2018) e, para Bebiana Cunha, "respeito mútuo" (Cunha, Bebiana, entrevista, 23 de Julho de 2018), donde se possa obter "benefício coletivo" (Ferraz, Elisa, entrevista, 26 de Setembro de 2017) como destacado por Elisa Ferraz. Obviamente, para quem se opõe à Regionalização esta questão não se coloca, visto que, como disse o actual Secretário de Estado da Protecção Civil, Artur Neves, o "municipalismo é o caminho a seguir" (Neves, Artur, entrevista, 4 de Setembro de 2017).

A maioria dos autarcas apoia a ideia de compatibilidade entre as RA e as Áreas Metropolitanas (AM), pois, como sublinha Luís Monteiro, "as AM podem ter um papel mais focado [nas zonas em que elas operam], o que não precisa obrigatoriamente de acontecer no resto da região" (Monteiro, Luís, entrevista, 17 de Setembro de 2017), e, como apontado por José Pinheiro, é importante que haja "uma articulação entre CCDR e Regiões com a AM e as CIM" que "devem coexistir" (Pinheiro, José, entrevista, 28 de Agosto de 2017).

6. Regionalização e Descentralização

Sobre a necessidade de mais descentralização, os autarcas são unânimes, afirmando que é necessária, e sublinhado uma grande maioria dos entrevistados a necessidade da existência da devida "co-responsabilização financeira" (Fernandes, António Bragança, entrevista, 4 de Abril de 2018), como é o caso do presidente da Assembleia Municipal da Maia.

Questionados acerca do plano de descentralização do actual governo, notou-se algum peso político na resposta, com os autarcas afectos ao PS mais receptivos do que os demais. Por exemplo, por um lado temos a presidente da Câmara Municipal de Matosinhos que defendeu que considera este plano essencial, na medida em que representa "o trabalho conjunto realizado entre o Governo e as associações nacionais dos municípios e das freguesias" (Salgueiro, Luísa, entrevista, 29 de Janeiro de 2018); por outro, temos o presidente da Câmara Municipal de Espinho que realçou o facto de este tipo de propostas geralmente significarem mais custos para as autarquias, pois "há sempre grandes promessas dos governos, mas não se concretizam" (Moreira, Joaquim Pinto, entrevista, 10 de Maio de 2017).

7. Regionalização e Reforma do Estado

Muitos dos autarcas vêem a Regionalização como um meio para avançar com a Reforma do Estado. De facto, "a Regionalização é [vista como] a pedra de toque da reforma do Estado" (Couto, Joaquim, entrevista, 7 de Maio de 2018). Na perspectiva do presidente paredense apoiar o municipalismo seria "um erro crasso", pois "as Câmaras não têm escala" (Ferreira, Celso, entrevista, 28 de Junho de 2017). Autarcas como Sérgio Humberto defendem que "regionalizar é a oportunidade para a Reforma do Estado, pois vai obrigar a reformá-lo, resolvendo problemas em muitas áreas, como a educação, a justiça ou a saúde" (Humberto, Sérgio, entrevista, 6 de Julho de 2017). Já para os detractores da Regionalização, como Artur Neves, esta não contribuiria para reformar o Estado, pois "reformar o Estado [implica] prestar melhor serviço com menos recursos" (Neves, Artur, entrevista, 4 de Setembro de 2017), o que não se verificaria nesse caso.

8. Consequências Sócio-Económicas

As assimetrias litoral/interior, urbano/rural e as questões de capitalidade são encaradas diferentemente pelos diversos autarcas. Alguns vêem-nas como "realidades diferentes" (Fernandes, António Bragança, entrevista, 4 de Abril de 2018), como é o caso do autarca maiato, outros apenas vêem "aspetos a corrigir sob o ponto de vista territorial e social" (Couto, Joaquim, entrevista, 7 de Maio de 2018), como o presidente tirsense, ou ainda um país profundamente centralista em que "todas as decisões revertem para a capital. A capital tem de existir, mas há espaço para toda a gente e com o modelo da Regionalização a funcionar bem tudo poderá

melhorar" (Humberto, Sérgio, entrevista, 6 de Julho de 2017), opinião do edil trofense, vendo-a como a forma de colmatar essas lacunas de desenvolvimento.

É verdade que a regionalização pode trazer um "impacto positivo a nível nacional" (Ribeiro, José Manuel, entrevista, 12 de Janeiro de 2018), como sublinhado por José Manuel Ribeiro mas muitas vozes encaram a actual "conjuntura [como] não [sendo] favorável à Regionalização" (Jorge, Joaquim, entrevista, 4 de Dezembro de 2017) como o presidente da Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis, e "principalmente porque estamos a viver um período de pós-crise económica e social, o que permitirá alimentar os argumentos populistas do despesismo, que realmente não existe" (Couto, Joaquim, entrevista, 7 de Maio de 2018), como salienta o presidente da autarquia tirsense. Já para o presidente da assembleia maiata, a Regionalização pode funcionar como ponto de viragem num "país claramente desequilibrado pelo centralismo de Lisboa" sendo na óptica do autarca cambrense, uma "questão que faz cada vez mais sentido" (Pinheiro, José, entrevista, 28 de Agosto de 2017).

Autarcas como o presidente da Câmara Municipal de Gaia reconhecem um grande potencial na Regionalização, sendo que este considera que "não ter Regionalização atrasou-nos" (Rodrigues, Eduardo Vítor, entrevista, 20 de Abril de 2017), podendo esta ter diversos resultados. Assim, em termos de consequências que podem surgir da concretização da Regionalização, estas são muito variadas: o presidente da Câmara de Vale de Cambra realça a ajuda a "alcançar o equilíbrio nacional" (Pinheiro, José, entrevista, 28 de Agosto de 2017); o autarca sanjoanense aponta a existência de "mais proximidade" (Figueiredo, Ricardo, entrevista, 15 de Setembro de 2017), mais participação e mais Democracia; para a vereadora portuense do PCP, é um impulso "para o desenvolvimento regional, para travar a desertificação do interior, para apoiar a fixação das populações e para melhorar as suas condições de vida" (Figueiredo, Ilda, entrevista, 12 de Março de 2018); segundo a autarca da Câmara de Matosinhos, tem "o efeito da convergência real das regiões, permitindo um maior crescimento do valor acrescentado bruto do país, com efeitos na criação do emprego" (Salgueiro, Luísa, entrevista, 29 de Janeiro de 2018); sendo que poderia vir a causar "muitas modificações, sobretudo a nível político, económico e social" (Ferraz, Elisa, entrevista, 26 de Setembro de 2017), como destaca a autarca independente de Vila do Conde.

A Regionalização será, então, relevante "para a valorização do território e, portanto, a ajudar a corrigir assimetrias e reforçar dinâmicas económicas das Regiões" (Jorge, Joaquim, entrevista, 4 de Dezembro de 2017), tal como perspectiva o autarca de Oliveira de Azeméis, sendo fundamental que Portugal siga o exemplo europeu, pois, como realça o presidente da autarquia do Porto, "todos os países desenvolvidos têm regiões e, mais do que isso, descentralizam os seus principais serviços e organismos" (Moreira, Rui, entrevista, 20 de Dezembro de 2017), com resultados positivos.

9. Conclusão

Após a análise dos dados recolhidos, pode concluir-se que a Regionalização é uma política com capacidade para afectar o país no seu todo. Assim, podemos ver que a introdução das Regiões Administrativas teria diversos efeitos e enfrentaria, igualmente, vários desafios/obstáculos que poderiam dificultar a sua implementação.

Por um lado, esta poderia trazer ao país mais descentralização, proximidade entre o poder e a população, impulsionar a Reforma do Estado, assim como consequências benéficas a um nível macro, como maior produtividade, mais eficácia/eficiência dos serviços públicos, mais equidade entre as diferentes regiões do país, mais transparência das estruturas governamentais, menos burocracia e, consequentemente, maior convergência com as regiões europeias. No entanto, efeitos nocivos podem também surgir, como um aumento de custos, de cargos políticos e, em sequência, dos níveis de corrupção e caciquismo.

Por outro lado, existem também vários desafios/obstáculos que podem constituir entraves à Regionalização ou dificultar o seu processo de implementação. Os já referidos efeitos negativos podem constituir um elemento dissuasor, tal como possíveis quebras de fluxos sócio-económicos e o impacto gerado no seio da estrutura política nacional, que podem travar este processo ainda antes do seu início. Acresce a isto outro tipo de dificuldades inerentes ao processo, como conciliar as diferentes facções (municipalistas e regionalistas), definir a estrutura do debate, apontar quem deve ser responsável pela iniciativa desse mesmo debate, quais os modelo e mapa concretos das Regiões Administrativas a adoptar e qual a relação que devem ter as diferentes Regiões entre si.

Em conclusão, pode dizer-se que a Regionalização por dizer respeito ao âmbito regional teria cosequências estruturais. Mesmo tendo as Regiões sido consagradas na Constituição da República Portuguesa de 1976, quarenta e dois anos depois ainda não foram concretizadas. Com um Referendo em 1998, no qual a sua criação foi largamente rejeitada pelos votantes, o projecto regionalizador ficou enfraquecido e tem sido pouco abordado no cenário político. Hoje, o tema tem vindo a regressar à discussão graças aos esforços de descentralização recentemente tomados. Na AMP, uma das zonas mais povoadas do país, os autarcas têm uma opinião colectiva maioritariamente favorável à Regionalização, vendo nesta um meio de promover o desenvolvimento, através da melhoria do funcionamento do Estado mas também pela maior proximidade que deve estimular o cidadão a participar e, em geral, estimular a Região como um todo.

Bibliografia

FUNDAÇÃO FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS – Direitos e Deveres dos Cidadãos [em linha]. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, act. 2018. [consultado a 15 de Dezembro de 2017] Disponível na Internet em: https://www.direitosedeveres.pt/q/o-cidadao-o-estado-e-as-instituicoes-internacionais/regioes-autonomas/o-que-sao-as-regioes-autonomas

MAPA Oficial nº4/98 da Comissão Nacional de Eleições. D. R. Série I-A. 294 (1998-12-22) 7080-7081. Disponível na Internet em: https://dre.pt/application/file/186582 [consultado a 10 de Novembro de 2016]

PORTUGAL, Secretaria de Estado da Administração Regional e Local – Livro Branco sobre a Regionalização: Anexos. Lisboa: S.E.A.R.L., 1980.

PORTUGAL, Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral – Referendo sobre a Instituição em Concreto das Regiões Administrativas, 8 de Novembro de 1998: Escrutínio Provisório, Resultados por Freguesia e Concelho, Distrito-Região Autónoma. Lisboa: STAPE, 1999.

A reforma político-administrativa de Lisboa: substância, evolução e reflexão sobre processos de descentralização em Portugal

João Seixas [(a)]

(a) CICS.NOVA, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, jseixas@fcsh.unl.pt

1. Substância: a política de proximidade na cidade contemporânea

Os territórios urbanos encontram-se numa histórica situação de encruzilhada. As mudanças e reestruturações em curso têm múltiplas origens bem como amplas consequências, configurando um panorama radicalmente novo de desafios territoriais. Desafios que vão das novas funcionalidades na vida urbana, no trabalho, nas mobilidades e nos consumos; às pressões em sectores vitais como a habitação; aos difíceis esforços de mitigação das alterações climáticas. E que passam, por sua vez, pelas dificuldades de acção por parte do Estado providência e da própria capacidade de exercício político e de aplicação de políticas públicas.

Estas mutações são sentidas de forma crescentemente intensa nas diferentes escalas dos sistemas urbanos, tendo tornado premente a necessidade de reinterpretação e revisão das estruturas e escalas de governação urbana (Bagnasco e Le Galés 2000, Jouve e Booth 2004, Seixas e Albet 2012, Subirats 2016). Sendo hoje tal reinterpretação reconhecida como essencial pelas próprias agendas da União Europeia (CEC 2011, CEU 2016).

Nestes debates, a proximidade política – aos territórios mais pertinentes – bem como a subsidiariedade institucional e social têm-se posicionado como conceitos chave para o futuro da governação das cidades.

Lisboa não é excepção a este momento de encruzilhada geopolítica. Como tal, a revisão da capacidade política das suas estruturas tornou-se um exercício essencial, da escala da metrópole à escala das freguesias e passando evidentemente pela escala municipal. Aqui reflecte-se no processo desenvolvido a partir de 2009 e que deu origem à reforma das estruturas políticas de maior proximidade no município de Lisboa – normalmente referido como Reforma Administrativa de Lisboa (RAL).

Múltiplas razões foram consolidando o entendimento de que as estruturas de administração mais local na cidade se afiguravam como muito inadequadas. Esta perspectiva – vindo a ser formada desde os anos 1970 e tendo mesmo sido incluída nas propostas do Plano Estratégico de Lisboa de 1992 – foi sendo reforçada, tanto política como socialmente. Por um lado, pelo reconhecimento de que uma parte significativa da qualidade e da atenção na entrega do serviço público municipal se encontrava cada vez mais ligada a uma boa proximidade de actuação e de gestão (em múltiplas áreas, desde a assistência urbanística mais operacional ao tratamento e manutenção dos espaços públicos, passando pela gestão e fomento de actividades de inclusão social e cívica). Por outro lado, porque se verificava que os caminhos desenvolvidos por várias outras cidades de natureza ou grandeza similar na Europa, incluíam estruturas administrativas locais maiores, mais fortes e com mais amplas doses de competências, recursos e mesmo de autonomia, do que as Juntas de Freguesia de Lisboa.

As Juntas de Freguesia e o seu papel na administração urbana encontravam-se no epicentro destes questionamentos. Estas constituem, em Portugal, o nível de administração pública mais próximo dos cidadãos, estando como tal numa posição privilegiada para identificar problemas e criar dinâmicas de desenvolvimento dos respectivos territórios, com os r actores locais.

Tomando como base estudos solicitados pela CML (Mateus e Seixas, 2010), bem como por um processo de debate público e finalmente um acordo entre as duas maiores forças políticas da cidade, desencadeou-se o processo de descentralização municipal. Após aprovação por larga maioria na Assembleia Municipal, a cidade submeteria à Assembleia da República uma proposta de reforma administrativa visando 3 áreas operacionais: na ampliação das competências e responsabilidades das Juntas de Freguesia; na correspondente provisão dos seus recursos financeiros, humanos e instrumentais (sobretudo por via de transferências municipais); na reconfiguração do desenho administrativo das Freguesias, aproximando-se agora quer das configurações identitárias contemporâneas da cidade, considerando quer o seu número de habitantes, quer uma massa crítica mais equitativa e consentânea com as necessidades de capacitação de governos urbanos de proximidade eficientes e eficazes. Como consequência, as freguesias passaram de um número de 53 para 24.

No dia 8 de Novembro de 2012 seria publicada a Lei n.º 56/2012 referente à Reorganização Administrativa de Lisboa, baseada nos princípios da proximidade, da universalidade, da equidade e da subsidiariedade, nos termos da qual seriam consagradas as novas competências próprias, os respectivos meios financeiros e outros, e o novo mapa administrativo da cidade. Seguir-se-iam algumas alterações introduzidas pela Lei n.º 85/2015, de 7 de agosto, concernentes a ajustamentos

financeiros bem como à transição de mais algumas competências; necessários reequilíbrios e afinações decorrentes da maturação da RAL, recomendadas pela equipa de monitorização.

A Reforma Administrativa de Lisboa é, no seu conjunto, um projecto de transformação política e urbana de grande envergadura. Originou um amplo movimento de transferência de competências, de meios e de recursos para as redefinidas 24 novas Juntas de Freguesia da cidade. Foram transferidas da CML para as JF a maioria das competências autárquicas de gestão operacional de base local: na limpeza e manutenção dos espaços públicos e espaços verdes, na gestão e manutenção dos mais diversos equipamentos de proximidade, nos licenciamentos de espaço público, na gestão mais local dos programas sociais e comunitários. Decorreria assim a transferência da gestão e manutenção em mais de 700 equipamentos públicos das mais variadas índoles; de cerca de dois terços dos espaços públicos de toda a cidade, de mais de 350 hectares de espaços verdes; enfim de várias centenas de programas, protocolos, acordos, instalações. Com a transferência destas competências, transitaram da CML para as JF cerca de 1500 funcionários municipais e 68 milhões de euros de orçamento anual.

A RAL deu origem a um novo mapa dos espaços políticos da cidade de Lisboa. Em termos da sua governação urbana, a maioria das competências de gestão pública de proximidade foram posicionadas em instituições renovadas ou mesmo completamente novas. Iniciando-se por sua vez processos sucedâneos de reestruturação municipal, incluindo uma ampla reorganização que originou um processo de desconcentração de praticamente todas as competências de base operacional que se mantiveram na alçada da Câmara Municipal. De referir, ainda, que a evolução da RAL tem-se sucedido perante um contínuo aumento das complexidades e exigências da cidade; e por sua vez a par de uma administração pública com ainda reduzida cultura de trabalhar em modos mais permanentes de subsidiariedade e de governança.

2. Evolução: uma capacitação incremental

Ao longo dos primeiros três anos, a RAL manteve uma equipa dedicada ao seu devido acompanhamento e monitorização. Foi responsabilidade desta equipa a entrega de relatórios periódicos à Assembleia Municipal, contendo as diversas componentes analíticas necessárias, no âmbito de metodologia previamente proposta e aprovada. Foram assim desenvolvidos e apreciados oito relatórios de monitorização da RAL, quatro de base trimestral e no decisivo primeiro ano, e outros quatro de base semestral nos 2 anos subsequentes. As análises de monitorização desenvolvidas nos relatórios finais apresentados revelavam um panorama de practicamente completa estabilização do grande movimento operacional da reforma administrativa da cidade, pela descentralização e transferência de competências e de recursos.

Havia sido desenvolvida uma auscultação aos trabalhadores das JF no segundo ano operacional da reforma, que confirmara um reconhecimento dos primeiros momentos de transição como instáveis, seguido de uma gradual estabilidade e mesmo de satisfação geral. A partir do segundo ano (2015) foi-se efectivamente confirmando a estabilização das capacidades das JF no exercício das suas funções. Tal sucedia quer pela comprovação do exercício das competências recebidas directamente da CML, muitas vezes de forma mais eficaz e eficiente; quer ainda pela sucessão de acções de natureza distinta e inovadora desenvolvidas pelas JF. Este efeito seria confirmado pela observação, que confirmaria por sua vez um outro panorama, também esperado nos principais objectivos da reforma administrativa – o da abertura de novas direcções e possibilidades para a governação de proximidade, incluindo nas dinâmicas de governança e de colaboração com os agentes locais. De processos mais eficazes e ecológicos de limpeza urbana a cartões de apoio ao comércio de bairro; de uma maior autonomia e responsabilidade na gestão de diversos equipamentos à crescente interacção com as associações locais na programação e ocupação destes; das lojas e serviços sociais aos apoios semi-directos ao empreendedorismo; dos orçamentos participativos de freguesia aos atendimentos *on line* permanente ao cidadão. O panorama global era assim o de uma multiplicação de ideias, de propostas e de soluções na governação urbana de proximidade em Lisboa.

Entretanto, importantes processos laterais viriam por sua vez apoiar esta estabilização; ao ajustar estruturas, recursos e trajectórias do processo global de reforma. Designadamente através dos primeiros resultados decorrentes da reorganização interna da CML iniciada no Verão de 2015 (e desenvolvida em importante medida como reflexo da própria reforma administrativa de Lisboa e dos seus movimentos de descentralização); da alteração à Lei 56/2012, no concernente à revisão dos valores financeiros a transferir para as JF, conforme as disposições da Lei 85/2015 que definia os novos valores; e da atribuição de novas competências para estas em sede de fiscalização e de processamento de contraordenações.

Em paralelo, estruturou-se uma nova visão para os Protocolos de Delegação de Competências entre a CML e as JF. Exemplar neste sentido foi o conjunto de novos PDC aprovado em Julho de 2016; envolvendo um valor global de cerca de 17,5 milhões de euros e que abarcou um elevado valor dedicado a obras e manutenção no espaço público – configurando o aumento da responsabilização das JF na sua gestão – mas também em diversas outras áreas, incluindo o apoio a obras e manutenção a realizar em instalações das JF.

As perspectivas de melhoria no serviço público de proximidade foram comprovadas pelos resultados do inquérito aos munícipes realizado no início de 2017 (Baptista et. al., 2017). Efectivamente, se por um lado a maior parte dos inquiridos declarou ter conhecimento da implementação da Reforma

Administrativa no município (57,7%); não existia ainda uma tendência claramente definidora sobre os resultados da mesma. Embora quando se comparando os dois lados do espectro de respostas, tenham-se situado para a generalidade das competências um mais elevado número de respostas na categoria de "melhorou" do que na categoria do "piorou". Por seu lado, é importante salientar que muitos dos indicadores de qualidade de vida avaliados mais positivamente pelos inquiridos encontraram-se justamente associados às novas competências das JF, havendo uma clara correspondência entre as competências das novas JF e as mudanças mais positivas na cidade, nos últimos anos, referidas pelos inquiridos. É possível assim assumir-se que as mudanças administrativas da cidade deram às JF uma maior responsabilidade sobre as áreas que os lisboetas mais valorizam, e que, com a descentralização, essa valorização tendeu a consolidar-se. Justamente, a conjugação da ainda relativa percepção factual da reforma, com a crescente valorização social das competências de serviço público de proximidade, exigem um claro reforço das estruturas e dos vínculos de informação, de comunicação e de acções em maior cooperação, com os munícipes/fregueses.

3. A reflexão: o futuro da RAL e outros processos de descentralização em Portugal

No final do primeiro período de quatro anos e com a RAL em plena estabilização, as análises de acompanhamento e de monitorização de todo o processo permitem a as seguintes conclusões:

1. Foi concluído com considerável sucesso o ciclo de transição de competências e de recursos da CML para as JF, não obstante as diversas dificuldades e a complexidade do processo;
2. Subsequentemente, tem-se assistido a uma paulatina maturação do exercício das competências de gestão pública de proximidade pelas JF. Na assunção destas, de forma crescente, as autarquias urbanas e outros parceiros são crescentemente ativos na governação da cidade. Neste sentido, é notória a crescente definição de prioridades mais próprias e ajustadas às realidades específicas de cada freguesia;
3. O processo de reforma administrativa tem originado importantes alterações de base organizacional na CML. Sobretudo, com a criação de uma nova unidade orgânica de planeamento e ação de proximidade, a UCT. Mas também induzindo outras alterações em diversos serviços municipais;
4. A nova configuração autárquica de Lisboa tem originado a conjugação de melhorias na eficiência do serviço público com a introdução de inovações de base programática, mas também a criação de novos tipos de entropia na governação; inevitáveis ao posicionamento do novo paradigma de governação e perante os quais as estruturas autárquicas se devem preparar, quer a nível estratégico quer operacional. Ou seja, o novo ciclo em que se entrou conjuga novas dinâmicas, mas também novas exigências;

5. Não obstante a capacitação incremental das novas JF bem como a (mais lenta) adaptação da CML, o processo exige ainda um conjunto de elementos a necessitar de ação integrada, destacando-se os seguintes:

   a) Na gestão e administração de diversas JF denota-se ainda a necessidade de provimento de chefias e de técnicos superiores adequado, bem como nas áreas de "back-office" e de suporte administrativo;

   b) Uma das áreas de maior desfasamento face às novas responsabilidades das JF colocava-se na capacitação dos executivos. Esta situação foi entretanto melhorada de forma considerável por via do Orçamento de Estado de 2016, pela atribuição de mais tempos inteiros aos vogais dos executivos das JF; na capacidade de delegação de competências; na possibilidade de constituição de gabinetes de apoio aos executivos; nos próprios vencimentos dos cargos dos eleitos. Não obstante, e face ao conjunto das competências bem como dos desafios que se colocam às JF de Lisboa, a plena estabilização da profissionalização dos executivos das JF da cidade está ainda por completar;

   c) A RAL herdou um relevante número de trabalhadores em regime de prestação de serviços (cerca de 42% do total), havendo a necessidade de se assumir uma adequada estabilidade nos quadros de pessoal. As recentes medidas de mitigação da precariedade na administração pública, assumidas pelo governo nacional, vão no sentido de apoiar a resolução desta fragilidade.

   d) Mantêm-se importantes insuficiências e riscos de dispersão na área dos sistemas de informação (SI). Somente perante uma estrutura de SI plenamente integrada é que será possível desenvolver um quadro que conjugue eficácia na gestão de proximidade com eficiência e visão estratégica (local e global), bem como uma melhor capacidade de trabalho conjunto e uma cultura de subsidiariedade entre a CML e as JF;

   e) Finalmente, afigura-se essencial o posicionamento de um conjunto de instrumentos de base regulamentar, centrais a uma ordem de acção mais coordenada e integrada entre as principais instituições de serviço público na cidade. Regulamentos em áreas transversais tais como a gestão e manutenção do espaço público, os sistemas de informação, a gestão de equipamentos de proximidade; bem como de outros elementos de base demonstrativa (como por exemplo manuais de boas práticas).

Globalmente, é ainda bem notório que a maioria das estruturas e serviços da CML necessitam de se adaptar mais adequadamente às novas realidades de gestão autárquica da cidade. Esta é uma mudança cultural que só pode ser sustentada através de uma condução política dedicada aos processos de governança, pelo posicionamento de instrumentos comuns de governação e pela existência de estruturas permanentes de comunicação e de cooperação. Uma das formas mais estimulantes de obnubilar estes desfasamentos relacionais administrativos seria a promoção de uma estrutura comum de formação e conhecimento autárquico. Esta era uma das propostas inseridas na Carta Estratégica de Lisboa em 2010; como charneira para o aprofundamento do conhecimento mútuo, bem como para o fomento de trabalho mais partilhado.

A já ampla reflexão prosseguida em torno do processo da RAL – sustentada sobretudo pelos trabalhos de acompanhamento e de monitorização desta, cujos relatórios foram sempre devidamente apreciados pela Assembleia Municipal –, bem como a capacitação incremental do novo tecido político autárquico de Lisboa permite-nos hoje elencar as seguintes conclusões:

1. Em primeiro lugar, o considerável sucesso deste amplo processo de descentralização (feito, recorde-se, num território urbano com elevadas complexidades e perante estruturas autárquicas, administrativas e mesmo políticas muito avessa a alterações de fundo) sustentou-se na combinação de uma forte liderança política do processo, com o posicionamento de estudos independentes por parte da academia (que incluíram análises urbanas, comparações internacionais, e o alinhamento de propostas de qualificação do governo urbano) e um amplo debate público.
2. Em segundo lugar, afigurou-se igualmente essencial para o incremento qualificado da reforma, a existência de um trabalho de acompanhamento e de monitorização, cujos relatórios foram emitindo detalhadas radiografias do processo em cada uma das suas fases, bem como propostas de melhoramento, nas mais diversas áreas.
3. Em terceiro lugar, este processo mostra bem como a dimensão da governança – ou da existência de uma permanente interligação institucional, bem como de uma adequada integração dos diferentes sistemas de poder, de normas e de informação na cidade – se afigura como decisiva, exigindo dedicação permanente e de natureza eminentemente estratégica.

As mais recentes análises de monitorização da RAL reforçam estas perspectivas. Será através de uma condução política e governativa activa, em permanente diálogo e sustentada numa correspondente estrutura de monitorização que se poderão não somente resolver as questões ainda em aberto de natureza estruturante – como são o posicionamento de regulamentos ou a

integração de sistemas de informação –, bem como reforçar o elevado potencial existente e ainda muito pouco explorado, na cooperação entre a CML e as JF.

Pela sua própria natureza e amplitude, a Reforma Administrativa de Lisboa exige uma visão e um acompanhamento de longo prazo. Embora todos os momentos anteriores ao início da sua operacionalização tenham sido fulcrais, em termos concretos a reforma dos modelos de governação urbana em Lisboa começou há apenas quatro anos. Tendo o amplo movimento de descentralização de competências e de recursos decorrido com apreciável qualidade e coesão, o que agora se exige em termos da atenção política situa-se sobretudo nas estruturas mais transversais de qualificação da administração pública. Estruturas estas vitais para um panorama que conjugue autonomia, gestão pública mais integrada, e subsidiariedade.

Referências Bibliográficas

Bagnasco, A. and Le Galés, P. (ed.) (2000), *Cities in Contemporary Europe,* Cambridge, Cambridge University Press.

Baptista, L.V.; Pereira, P.; Urbano, C.; Jorge, M.R.; Fernandes, J.; Neves, B. (2017) *Inquirição aos Munícipes e Principais Agentes da Cidade de Lisboa: Qualidade de Vida e Governação Urbana* Relatório Final, CICS.NOVA / Câmara Municipal de Lisboa.

Council of European Union (2016) Urban Agenda for the EU – Pact of Amsterdam, CEC, Bruxelas

European Commission (2011) Cities of Tomorrow, CEC, Bruxelas

Jouve, B. e Booth, P. (2004) *Démocraties métropolitaines – Transformations de l'état et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne,* Sainte-Foy, Presses de L'Université du Québec.

Mateus, Augusto e Seixas, João (Coord.) (2010) Qualidade de Vida e Governo da Cidade. Bases para um Novo Modelo de Governação da Cidade. Relatório Final, Câmara Municipal de Lisboa

Seixas, J.; Albet, A., (eds.) (2012) *Urban Governance in Southern Europe*. Ashgate, Farnham.

Subirats, Joan (2016) *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo* Los libros de la catarata, Madrid.

A promoção da saúde em todas as políticas locais

A. Freitas[(a)], A. Loureiro[(b)], P. Santana[(c)]

[(a)] Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT)/Departamento de Geografia e Turismo, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, angela.freitas@uc.pt
[(b)] Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT)/Departamento de Geografia e Turismo, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, adrianalour@gmail.com
[(c)] Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT)/Departamento de Geografia e Turismo, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, paulasantana.coimbra@gmail.com

Resumo

As autarquias desempenham um papel catalisador na promoção do desenvolvimento e bem-estar, não só através da ação enquadrada pelas suas competências tradicionais, mas também pela capacidade de desenvolver ações intersectoriais. A mais recente transferência de competências na área da saúde para os municípios fomentou a discussão sobre o papel dos governos locais na promoção da saúde. Este trabalho pretende demonstrar que diferentes políticas municipais têm potencial de promover a saúde da população, através da atuação nos diferentes 'determinantes' sociais e ambientais da saúde. Analisando o conteúdo de 36 instrumentos de política, referentes ao município de Lisboa, foi possível definir um conjunto de 18 políticas com potencial de promover a saúde em diferentes eixos de intervenção e de reduzir as desigualdades entre freguesias. Este caso de estudo destaca ainda a relevância da abordagem intersectorial e transdisciplinar na análise das políticas públicas locais com potencial impacto na saúde.

Palavras-chave: Município, Determinantes da Saúde, Ação Intersectorial, Saúde em Todas as Políticas

1. Introdução

A promoção da saúde é indissociável do desenvolvimento local sustentável, sendo um tema central na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e na nova Agenda Urbana para o Século XXI da ONU (WHO, 2016; WHO and UN-Habitat, 2016). A progressiva transferência para os municípios de muitas das competências do Estado central, desde a implantação da democracia em Portugal em 1974, coloca-os numa posição de charneira no desenvolvimento territorial e na promoção do bem-estar das populações. A aplicação de um Índice de Saúde da População aos municípios portugueses em 1991, 2001 e 2011 demonstrou melhorias significativas na saúde da população em todos os municípios, com destaque para os ganhos em saúde relacionados com a redução da mortalidade e a melhoria geral das condições da habitação, do acesso a água potável e saneamento, da qualidade ambiental e do acesso a hospitais e centros de saúde (Santana, Freitas, & Almendra, 2015).

Ainda assim, o efetivo envolvimento dos municípios em áreas tradicionalmente entendidas como do setor da saúde ainda não assume a relevância apresentada por outros países europeus. Um estudo sobre a perceção do papel das autarquias na saúde revelou como principais

constrangimentos a pouca visibilidade política da promoção da saúde, a dificuldade em demonstrar resultados a curto prazo, a falta de recursos, humanos, técnicos e financeiros e o facto de a saúde estar "escondida" noutras áreas, colocando desafios ao levantamento de necessidades em saúde e à construção de parcerias (I. Loureiro, Miranda, & Pereira Miguel, 2013).

Mais recentemente, no âmbito da Lei Quadro da Transferência de Competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, são atribuídas novas competências aos municípios na área da saúde, nomeadamente de planeamento, gestão e manutenção das unidades de prestação de cuidados de saúde primários (Decreto-Lei nº 23/2019, de 30 de janeiro). Não obstante, a relação do município com a saúde não se restringe à oportunidade de participar mais ativamente na rede de prestação de cuidados médicos. Os municípios desempenham um papel catalisador da saúde da população, não só através da ação enquadrada pelas suas competências e atribuições tradicionais (e.g. ação social, habitação, ambiente, transportes e ordenamento do território), atuando nos determinantes sociais e ambientais da saúde, mas sobretudo pela capacidade de desenvolver ações intersectoriais, com outros atores locais, como associações, instituições sociais, empresas e comunidade.

A maioria das intervenções de base territorial desenvolvidas nos municípios contribuem potencialmente para promover a saúde através da melhoria das condições do ambiente físico, construído e socioeconómico no qual as pessoas nascem, vivem, trabalham e envelhecem (WHO, 2012). São diversos os domínios de intervenção com potenciais ganhos em saúde, como a inclusão social, acesso a habitação, apoio à família e ao emprego, criação de espaços verdes urbanos, reabilitação urbana, acesso a transportes públicos, redução da poluição, promoção do envelhecimento ativo, entre outros (A. Loureiro, Freitas, Barros, & Santana, 2015). A estratégia "Saúde em Todas Políticas" coloca a saúde no topo das agendas políticas, enquadrando o contributo de diferentes sectores na promoção da saúde e da equidade em saúde: economia, emprego, educação, transportes, ambiente, ordenamento do território, agricultura, entre outros (WHO, 2010). A adoção desta abordagem, a nível local, tem orientado os princípios das Cidades Saudáveis da OMS, uma rede que coloca a avaliação do impacto na saúde como prioridade na formulação de políticas e, consequentemente, no governo das cidades.

Partindo do exemplo do município de Lisboa, pretende-se com este trabalho apresentar as políticas municipais (atuais e futuras) com maior potencial de promover a equidade em saúde em diferentes eixos de intervenção. Este caso de estudo foi desenvolvido no âmbito do projeto europeu EURO-HEALTHY "Shaping EUROpean policies to promote HEALTH EquitY (2015-2017), tendo contribuído com evidência para a aplicação de metodologias de avaliação e priorização de políticas públicas para uma maior justiça espacial.

2. Metodologia

Numa primeira fase, foram realizados dois *workshops* com um painel intersectorial de 33 *stakeholders*, incluindo decisores políticos, técnicos da Câmara Municipal de Lisboa, profissionais de saúde, representantes de instituições de solidariedade social, da academia, da sociedade civil e de organizações não-governamentais. O processo participativo teve como objetivos: i) identificar os determinantes que afetam a equidade na saúde da população no município e ii) selecionar os instrumentos de política que integram ações e medidas com potenciais impactos nesses determinantes (Figuras 1 e 2). Os indicadores e as freguesias com os respetivos piores desempenhos (Status Quo - SQ) foram identificados em oito eixos de intervenção que correspondem aos principais determinantes da saúde e da equidade em saúde, seguindo a abordagem multidimensional da saúde do projeto EURO-HEALTHY: i) ambiente económico e social, ii) educação, iii) dinâmicas demográficas, iv) estilos de vida, v) ambiente físico, vi) ambiente construído, vii) segurança rodoviária, e viii) cuidados de saúde (Freitas et al., 2018; Santana et al., 2017).

Figuras 1 e 2. *Workshops* com o painel local de *stakeholders*.

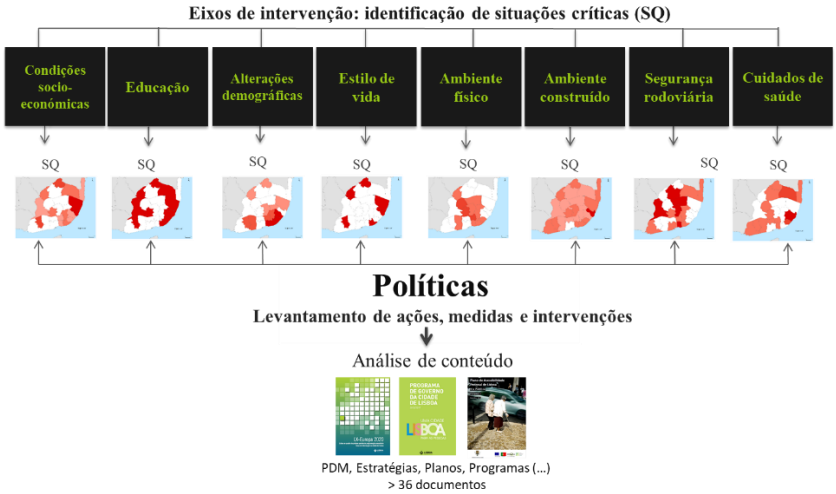


Figura 3. Abordagem metodológica para levantamento de ações, medidas e intervenções com potencial de resolver as situações críticas (SQ definido pelo indicador/freguesia) em cada eixo de intervenção.

Numa segunda fase, foi realizado o levantamento de ações e medidas, com potencial de resolver os problemas (SQ), através da análise do conteúdo documental de 36 documentos relativos a estratégias, programas e planos municipais em vigor no município de Lisboa (Figura 3). Foram utilizadas categorias analíticas ao nível da implementação (nome da ação, medida e/ou

intervenção; instrumento territorial; objetivos; incidência territorial; pelouro/departamento responsável; parceiros; duração; recursos; barreiras) e do potencial impacto na saúde e equidade (tipo de determinante da saúde; população-alvo; resultados esperados) (Fisher, 1995). O cruzamento da informação recolhida nos vários documentos permitiu sistematizar os instrumentos de política e as respetivas ações e medidas por eixo de intervenção. Finalmente, procedeu-se à construção de oito matrizes de correspondência entre problemas (SQ) e ações, a partir das quais foi possível definir um conjunto de 18 políticas.

3. Resultados

O conjunto de políticas que foram definidas como tendo potencial de atuar sobre os determinantes da saúde e equidade em Lisboa resulta da aplicação de uma abordagem multidimensional e intersectorial da saúde ao nível local. Verificou-se que, de facto, "a saúde está (escondida) em todas as políticas", uma vez que a implementação de ações e medidas para melhorar os indicadores económicos e sociais, as condições da habitação, do edificado e do espaço público, da qualidade do ar, entre outros, contribuem (direta ou indiretamente) para melhorar o estado de saúde da população residente. A maioria das políticas têm impacto em mais do que um eixo de intervenção e em vários indicadores de determinantes da saúde em simultâneo (Quadro 1).

A política "Reforço da coesão social e territorial - Lisboa cidade de bairros" destaca-se pelo maior número de eixos de intervenção (cinco) em que atua, por integrar ações que não só abordam os grupos mais vulneráveis, promovendo a inclusão social, mas também pelas intervenções no ambiente construído, nomeadamente no espaço público. Os Quadros 2 e 3 apresentam dois exemplos da matriz de políticas por indicador e freguesia (SQ), sendo possível verificar que diferentes políticas, com diferentes objetivos, atuam sobre o mesmo determinante da saúde e freguesia, capitalizando os potenciais impactos na saúde da população.

Quadro 1. Políticas com potencial de promover a saúde, por eixo de intervenção.

Política	Objetivo	Instrumentos de política com ações e medidas	Eixo de intervenção							
			ES	ED	DD	EV	AF	AC	SR	CS
Reforço da coesão social e territorial (Lisboa cidade de Bairros)	Promover a integração socio-espacial e assegurar o acesso a equipamentos e serviços de proximidade	PLH; PDS; LXEur-Inclusão; LX-Eur-QualidadeVida; Loja no bairro; Uma Praça em cada Bairro; Saúde+Próxima; BIP/ZIP; RRAHM; SMA; Renda Acessível; GOP-LX; Ajuda Lisboa; Vida Independente; Lisboa (C)IDADE Maior; PDM; PAPL; Programa B.a.B.á; CDL	●	●	●			●		●
Reforço e consolidação da oferta de Cuidados de Saúde Primários	Aumentar a oferta e o acesso a serviços de saúde de proximidade	PNCP/RNCCI; CESL; R-CSP; Saúde +Próxima; Ajuda Lisboa			●	●				●
Promoção da reorientação profissional e formação ao longo da vida	Promover a qualificação profissional, a reinserção no mercado de trabalho e a aprendizagem ao longo da vida	PMIL; LXEur-Inclusão; PDS	●		●					
Combate ao abandono escolar precoce	Combater o abandono escolar e redução do insucesso escolar	PMIL; PDS; POCH; GOP-LX; Decreto-Lei n.º 190/91		●		●				

Política	Objetivo	Instrumentos de política com ações e medidas	Eixo de intervenção							
			ES	ED	DD	EV	AF	AC	SR	CS
Promoção de modos suaves de mobilidade	Promover a adoção de modos "suaves" de mobilidade como as deslocações a pé e em bicicleta, em alternativa ao transporte motorizado	PAPL; PMQA-LVT; PALBL; PA-Carris; PDM; Uma Praça em cada Bairro; LXEur-Mobilidade; PASEL					●	●		
Promoção da utilização dos transportes públicos	Promover o uso de transporte coletivo em detrimento do transporte individual	PA-Carris; PMQA-LVT; PDO-Metro; PAPL; PLH					●	●		
Reabilitação do parque edificado	Valorizar e conservar o património edificado, melhorando a qualidade estrutural e construtiva (tendo em atenção a habitabilidade, resiliência, sustentabilidade e eficiência energética)	PASEL; PAS; EMAACL; LXEur-Reabilitação; PLH; Reabilita1º; PIGRBM; LXEur-Reabilitação					●	●		
Promoção da acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida	Criar condições para a mobilidade e acessibilidade da pessoa com mobilidade reduzida, de forma autónoma, segura e confortável	PAPL; PDS; Casa Aberta			●			●		
Promoção da qualidade de vida e autonomia da população com dependência	Promover a recuperação ou manutenção da autonomia e maximizar a qualidade de vida e bem-estar da população mais idosa ou em situação de dependência	PNCP/RNCCI; PDS; Saúde + Próxima; Vida Independente; Casa Aberta; Ajuda Lisboa; PAPL; LXEur-Inclusão; LXEur-QualidadeVida			●					●
Promoção da literacia em saúde e sexualidade nos jovens	Prevenir a gravidez precoce e infeções sexualmente transmissíveis (IST) e contribuir para a tomada de decisões conscientes na área da educação para a saúde – educação sexual	PNSE; PDS; Saúde + Próxima; Lei n.º 12/2001; CESL		●		●				
Promoção da empregabilidade e empreendedorismo	Criação de emprego e redução do desemprego	PEEJ; LXEur-Inclusão; PMIL; PMESPEL; PDS; PLH	●							
Integração da pessoa sem-abrigo	Redução do número de pessoas sem-abrigo e promoção da sua inclusão social	PMPSA; LXEur-Inclusão; PDS; PLH	●							
Redução da poluição sonora e atmosférica	Diminuir o ruído e as emissões de gases poluentes	PARL; PDM; PAPL; PMQA-LVT; LXEur-QualidadeVida; PA-Carris; PDO-Metro; Agenda 21					●			
Gestão do risco de cheia e inundações	Combater as cheias e as inundações de forma a minimizar as consequências destes fenómenos	PLDL; EMAACL; LXEur-QualidadeVida					●			
Aumento da eficiência energética nos transportes	Otimizar e melhorar o desempenho ambiental de veículos e frotas, reduzindo as emissões poluentes	PA-Carris; PMQA-LVT					●			
Regeneração de áreas desfavorecidas ou em declínio (BIP-ZIP)	Requalificar os edifícios e espaços urbanos degradados integrando igualmente uma forte componente económica, social e cultural	BIP/ZIP; PIGRBM; Loja no Bairro; Uma Praça em cada Bairro						●		
Promoção da segurança rodoviária e pedonal	Promover a circulação de automóveis e peões com maior segurança	PAPL; PENSE; LXEur-Mobilidade; Escola Segura							●	
Promoção de oferta adequada de habitação	Promover condições de acesso a uma habitação condigna e adequada	PLS; Renda convencionada; LXEur-QualidadeVida; LXEur-Reabilitação; SMA; Renda Acessível						●		

Nota: O símbolo ● indica que a política integra ações, medidas e/ou intervenções com potencial impacto em um ou mais determinantes da saúde associados ao eixo de intervenção.

Legenda:

Eixos de intervenção

ES: Ambiente económico e social; **ED**: Educação; **DD**: Dinâmicas demográficas; **EV**: Estilos de vida e comportamentos; **AF**: Ambiente Físico; **AC**: Ambiente Construído; **SR**: Segurança rodoviária; **CS**: Cuidados de saúde;

Instrumentos de política

PMIL: Plano Municipal para a Integração de Imigrantes em Lisboa 2015-2017; **LXEur-Inclusão**: Estratégia LX Europa – Eixo da inclusão e coesão social; **PEEJ**: Programa de empreendedorismo e empregabilidade para os jovens; **PMESPEL**: Programa Municipal para a Economia Social e Promoção da Empregabilidade em Lisboa; **PDS**: Plano de Desenvolvimento Social 2017-2020; **PLS**: Programa Local de Habitação; **PMPSA**: Programa Municipal para a Pessoa Sem Abrigo; **Loja no Bairro**: Programa Loja no Bairro; **Uma Praça em cada Bairro:** Programa "Uma Praça em cada Bairro – intervenções em espaço público"; **Saúde + Próxima**: Programa Saúde + Próxima; **BIP/ZIP**: Programa Municipal Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária de Lisboa; **RRAHM**: Regulamento do Regime de Acesso à Habitação; **SMA**: Programa Subsídio Municipal ao Arrendamento; **Renda Acessível**: Programa Renda Acessível; **POCH**: Programa Operacional Capital Humano; **GOP-LX**: Grandes opções do plano

2016/19 para a cidade de Lisboa; **PNSE**: Programa Nacional de Saúde Escolar; **PNCP/RNCCI**: Programa Nacional de Cuidados Paliativos/Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados; **Vida Independente**: Projeto-piloto Vida Independente; **Casa Aberta**: Programa Casa Aberta; **Ajuda Lisboa**: Programa Municipal "Ajuda Lisboa"; **PAPL**: Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa; **LXEur-QualidadeVida**: Estratégia LX-Europa 2020 -Eixo da qualidade de vida e ambiente urbano; **Lisboa (C)IDADE Maior**: Projeto Lisboa (C)IDADE Maior; **CESL**: Carta de Equipamentos de Saúde de Lisboa; **R-CSP**: Plano Estratégico e Operacional da Coordenação Nacional para a Reforma Cuidados Saúde Primários; **Lei n.º 12/2001**, de 29 de Maio: Lei n.º 12/2001, de 29 de Maio. Contraceção de emergência; **Decreto-Lei n.º 190/91**: Decreto-Lei n.º 190/91, de 17 de Maio. Criação nos estabelecimentos de educação e ensino públicos dos serviços de psicologia e orientação; **PARL**: Plano de Ação de Ruído de Lisboa; **PDM**: Plano Diretor Municipal; **PMQA-LVT**: Programa de Execução do Plano de Melhoria da Qualidade do Ar na Região de Lisboa e Vale do Tejo; **PA-Carris**: Plano de Atividades da Carris para 2017 e Estratégia para o Triénio 2017-2019; **PDO-Metro**: Plano de Desenvolvimento Operacional da Rede do Metro de Lisboa; **Agenda 21**: Planos de Ação da Agenda 21; **PLD**L: Plano Geral de Drenagem de Lisboa 2016-2030; **EMAACL**: Estratégia Municipal de Adaptação às Alterações Climáticas de Lisboa; **PALBL**: Plano de Ação Local para a Biodiversidade em Lisboa; **LXEur-Mobilidade**: Estratégia LX-Europa 2020 - Eixo da acessibilidade para todos/mobilidade inteligente e inclusiva; **PASEL**: Plano de Ação para a Sustentabilidade Energética de Lisboa (inserido na estratégia energético-ambiental para Lisboa 2010-2020); **PAS**: Plano de Ação Solar (inserido na estratégia energético-ambiental para Lisboa 2010-2020); **LXEur-Reabilitação**: Estratégia LXEuropa 2020 - Programa de reabilitação de edifícios direcionado para a melhoria da eficiência energética e da resistência sísmica; **Renda Convencionada**: Programa renda convencionada; **Reabilita1º**: Programa Reabilita Primeiro Paga Depois; **PIGRBM**: Programa integrado de gestão e requalificação dos bairros municipais; **B.a.B.á**: Programa de Desenvolvimento de Creches em Lisboa; **CDL**: Carta Desportiva do concelho de Lisboa; **PENSE**: Plano Estratégico Nacional de Segurança Rodoviária 2020; **Escola Segura**: Programa Escola Segura.

Quadro 2. Exemplo ilustrativo da matriz de políticas com impacto nos indicadores e freguesias (SQ), no eixo de intervenção Ambiente Construído.

		DETERMINANTES | AMBIENTE CONSTRUÍDO																						
	Ind	**Alojamentos s/ aquecimento (%)**							**Edifícios sem acesso através de cadeira de rodas (%)**							**Edifícios c/ necessidade de grandes reparações ou muito degradados (%)**								
	Freguesias	Ajuda	Beato	Marvila	Misericórdia	Santa Clara	Santa Maria Maior	São Vicente	Ajuda	Beato	Campolide	Misericórdia	Santa Maria Maior	Santo António	São Vicente	Arroios	Beato	Campo de Ourique	Campolide	Carnide	Misericórdia	Parque das Nações	Santa Maria Maior	São Vicente
Políticas	**Hab**	❶	❶	❶	○	○	○	○	❶	❶	❶	○	○	○	○	○	❶	○	❶	❶	○	○	○	○
	Reab	❷	❹	○	❷	○	❷	❷	❷	❹	❷	❷	❷	❷	❷	○	❹	❷	❷	❷	❷	○	❷	❷
	Rege	❷	❷	○	○	○	○	○	❷	❷	❷	○	○	○	○	○	❷	○	❷	❷	○	○	○	○
	Coesao	❷	❹	○	❷	○	❷	❷	❷	❹	❷	❷	❷	❷	❷	○	❹	❷	❷	❷	❷	○	❷	❷

Nota: O símbolo ○ indica a existência de ações, medidas e/ou intervenções que abrangem todo o município. O símbolo ❹ indica o número de ações, medidas e/ou intervenções que incidem especificamente no território da freguesia.

Legenda: **Hab**: Promoção de oferta adequada de habitação; **Reab**: Reabilitação do parque edificado; **Rege**: Regeneração de áreas desfavorecidas ou em declínio (BIP-ZIP); **Coesao**: Reforço da coesão social e territorial (Lisboa cidade de Bairros).

Quadro 3. Exemplo ilustrativo da matriz de políticas com impacto nos indicadores e freguesias (SQ), no eixo de intervenção Ambiente Físico.

		DETERMINANTES | AMBIENTE FÍSICO														
	Ind	**Concentração média anual de PM10 (ug/m3)**					**Pop. res. afetada por níveis de ruído > Lden65 db (%)**					**Pop. res. potencialmente afetada por inundações (%)**				
	Freguesias	Alvalade	Areeiro	Arroios	Avenidas Novas	Campolide	Santo António	São Domingos de Benfica	Campolide	Carnide	São Domingos de Benfica	Alcântara	Misericórdia	Santa Maria Maior	Santo António	São Vicente
Políticas	**Polui**	❹	❸	❸	❸	❹	❹	❹	❸	❻	❹					
	Inun											❻	❻	❻	❻	❻
	Mob	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○					
	Eftp	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○					
	Utp	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○					
	Reab	○	○	○	○	❶	○	○	❶	○	○	○	○	○	○	○

Nota: O símbolo ○ indica a existência de ações, medidas e/ou intervenções que abrangem todo o município. O símbolo ❹ indica o número de ações, medidas e/ou intervenções que incidem especificamente no território da freguesia.

Legenda: **Polui**: Redução da poluição sonora e atmosférica; **Inun**: Gestão do risco de cheia e inundações; **Mob**: Promoção de modos suaves de mobilidade; **Eftp**: Aumento da eficiência energética nos transportes; **Utp**: Promoção da utilização dos transportes coletivos; **Reab**: Reabilitação do parque edificado.

4. Conclusão

O trabalho desenvolvido no município de Lisboa apresenta a análise das políticas públicas locais com potencial impacto na saúde, tendo por base uma abordagem intersectorial e transdisciplinar. À semelhança do observado em Lisboa fica evidente o papel dos municípios nos 'determinantes' da saúde e da equidade, dadas as competências na resolução de problemas concretos de base territorial. Para isso, as autarquias devem envolver os diferentes atores locais e transpor as fronteiras e silos organizacionais e/ou sectoriais, atuando de forma sistémica, integradora e participada.

5. Bibliografia

Fisher, F. (1995). *Evaluating public policy*. Chicago: IL: Nelson Hall Publishers.

Freitas, A., Santana, P., Oliveira, M. D., Almendra, R., Bana Costa, J. C., & Bana Costa, C. A. (2018). Indicators for evaluating European population health: a Delphi selection process. *BMC Public Health*, *18*. http://doi.org/10.1186/s12889-018-5463-0

Loureiro, A., Freitas, A., Barros, C., & Santana, P. (2015). O papel dos municípios na promoção da saúde na Amadora, Lisboa, Mafra e Oeiras. In P. (Coord) Santana (Ed.), *Território e Saúde Mental em tempos de crise* (pp. 147–170). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra. http://doi.org/http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-1105-1_11

Loureiro, I., Miranda, N., & Pereira Miguel, J. M. (2013). Promoção da saúde e desenvolvimento local em Portugal: refletir para agir. *Revista Portuguesa de Saúde Pública*, *31*(1), 23–31. http://doi.org/10.1016/j.rpsp.2013.03.001

Santana, P., Costa, C., Freitas, Â., Stefanik, I., Quintal, C., Bana e Costa, C., Borrell, C. et al (2017). *Atlas of population health in European Union regions*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra. http://doi.org/https://doi.org/10.14195/978-989-26-1463-2

Santana, P., Freitas, Â., & Almendra, R. (2015). Índice de Saúde da População nos últimos 20 anos. In P. (Coord) Santana (Ed.), *A Geografia da Saúde da População. Evolução nos últimos 20 anos em Portugal Continental* (CEGOT, Uni, p. 190). Coimbra. http://doi.org/10.17127/cegot/2015.GS.3

WHO. (2010). Adelaide statement on health in all policies: moving towards a shared governance for health and well-being. Adelaide: Government of South Australia. Retrieved from https://www.who.int/social_determinants/hiap_statement_who_sa_final.pdf

WHO. (2012). *Addressing the social determinants of health: the urban dimension and the role of local government*. Copenhagen. Retrieved from http://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/addressing-the-social-determinants-of-health-the-urban-dimension-and-the-role-of-local-government

WHO. (2016). *Health as the pulse of the new urban agenda: United Nations conference on housing and sustainable urban development*. Quito. Retrieved from https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/250367/9789241511445-eng.pdf?sequence=1

WHO and UN-Habitat. (2016). *Global report on urban health: equitable, healthier cities for sustainable development.* Geneva. Retrieved from http://www.who.int/iris/handle/10665/204715

EPIDEMIAS E ESCALAS DE GOVERNAÇÃO: O CASO DO ÉBOLA, DO LOCAL AO GLOBAL

Mendes, Thiago M.[(a)], Sá Marques, Teresa[(b)], Carvalho, Luis[(c)], Monteiro, Ana[(d)]

[(a)] CEGOT, profthiagomonteiro@gmail.com
[(b)] CEGOT, Departamento de Geografia FLUP, teresasamarques@gmail.com
[(c)] CEGOT, luis_miguel_carvalho@yahoo.com
[(d)] CEGOT, Departamento de Geografia FLUP, anamonteirosousa@gmail.com

Resumo

O presente trabalho busca destacar a importância das articulações organizacionais em diferentes escalas e da qualidade das ações de governação desenvolvidas, para o melhor resultado das respostas às crises epidemiológicas. Através da análise de características das últimas crises do Ébola, é possível identificar algumas condições que proporcionam o aumento da velocidade de propagação da doença, assim como a diminuição das condições para seu combate. Estas condições, ainda que se materializem principalmente nas escalas locais, muitas vezes dependem de decisões coordenadas com outras escalas para serem combatidas.

Palavras chave: Governação em Saúde, Escalas de Governação, Ébola

1. Introdução

Ao distanciarmo-nos de uma perspetiva meramente biomédica e uni-causal das doenças, podemos compreendê-las em suas múltiplas e integradas dimensões. Estas dimensões, intrinsecamente relacionadas às componentes históricas e sociais existentes nos territórios afetados, promovem a necessidade de compreensão dos contextos locais e de articulação entre atores em diferentes escalas.

As crises epidemiológicas causadas pelo vírus Ébola (CID 10 - A98.4) refletem esta necessidade de uma abordagem das doenças a partir da perceção dos territórios e não apenas das suas dimensões biomédicas. Assim, pode-se dizer que o Ébola não é o problema, ele apenas revela o problema.

Sem focar unicamente no indivíduo, compreender o meio social, económico e ambiental no qual grupos populacionais estão inseridos torna-se chave para a busca de uma condição de saúde que não represente apenas a ausência da doença, mas o pleno bem-estar físico, psíquico e social dos indivíduos (WHO, 1948). Neste sentido, o presente trabalho busca destacar algumas características relacionadas aos contextos da crise do Ébola de 2014-2016 na África Ocidental e da crise mais atual na República Democrática do Congo, buscando identificar alguns dos diferentes tipos de atores envolvidos nas causas e/ou no combate das epidemias, em diferentes escalas de governação.

2. O que as últimas crises nos trazem de novo?

A crise na África Ocidental de 2014-2016, foi marcada por uma propagação de casos em grandes dimensões (Delamou et al, 2017) (Spengler et al, 2016). Os primeiros casos registados ainda em 2013 estavam relacionados aos contatos cada vez mais próximos entre as comunidades e animais que antes viviam confinados em seus habitats naturais, nomeadamente morcegos. Estes casos geraram uma primeira onda de doentes em concentrada na região de Guekendou (Guine). Vale destacar que as regiões inicialmente afetadas sofriam de forte processo de desflorestamento para atividades agrícolas, madeireiras e de mineração (Bausch, & Schwarz, 2014). Achados de OLIVERO et al. (2017), ao analisar 27 locais de surto do vírus Ébola na África Central e Ocidental, comparativamente a outros 280 locais de controle, revelaram que surtos localizados ao longo dos limites das Florestas Tropicais foram significativamente associados a perdas florestais nos últimos 2 anos.

Neste primeiro momento, a doença foi tratada pelas autoridades locais de saúde como uma "doença misteriosa" até que colaboradores dos Médicos sem Fronteiras que estavam no país trabalhando para ajudar a controlar uma epidemia de malária, contactou o escritório em Genebra e enviou amostras para testes em laboratórios europeus.

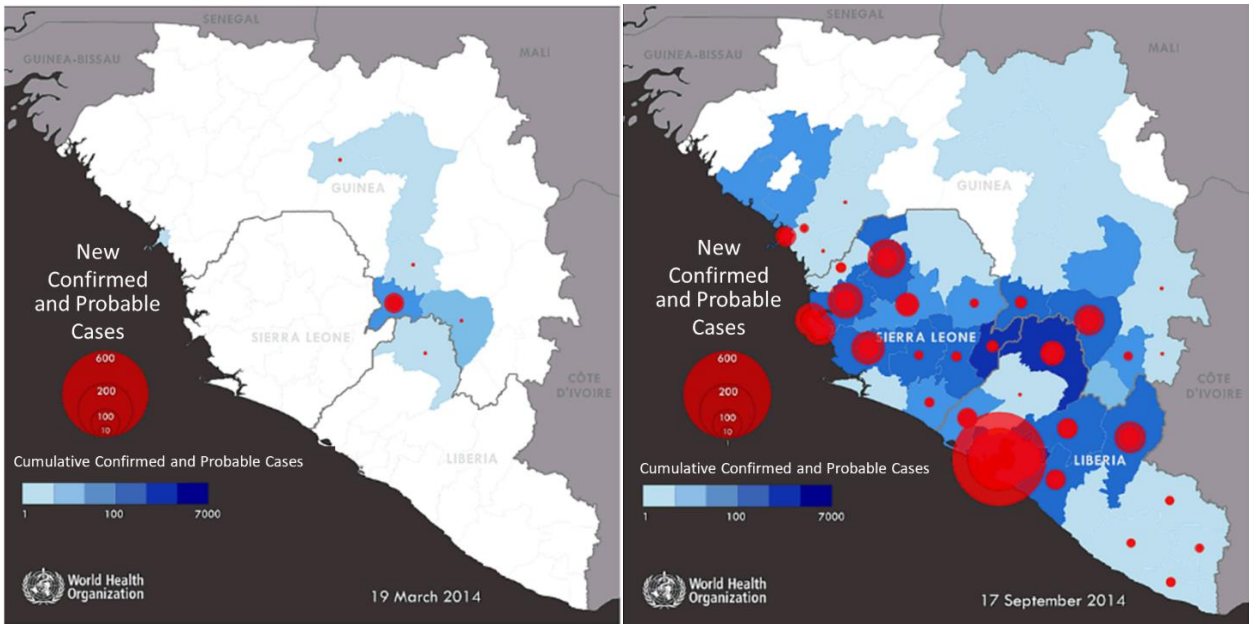
A elevada mobilidade populacional tanto em escala nacional, quanto entre as fronteiras da Guine, Serra Leoa e da Libéria, provocaram, porém, uma forte e rápida dispersão dos casos, dificultando a aplicação de métodos de controle tradicionalmente aplicados nestes casos. Se num primeiro momento acreditava-se que o combate à epidemia estava controlado ao nível local, logo observou-se que novos métodos teriam que ser desenvolvidos. (Kamradt-Scott, 2016)

Segundo relatório da organização Médicos sem Fronteiras (MSF), emitido em 2015:

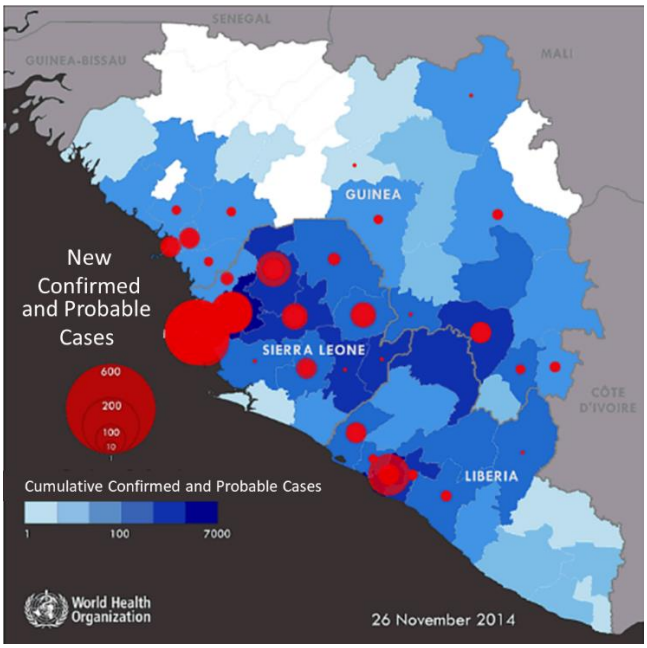
> O problema inicial não foi tanto o número de casos, mas o fato de os focos estarem espalhados por tantos locais (…). No passado, o Ébola ficava parado e nós poderíamos rapidamente estabelecer operações na mesma área para contê-lo. Dessa vez, pessoas moveram-se muito mais e o Ébola viajou com elas. Assim, tivemos que replicar as atividades e movimentar-nos com nossa pequena equipa de especialistas, como em um jogo de xadrez, tentando sondar o melhor lugar para atuar rapidamente (MSF, 2015)

A Figura 1 mostra a dispersão dos novos casos e dos acumulados em 26 de Março de 2014 (a), 17 de Setembro de 2014 (b) e 26 de Novembro de 2014 (c), ilustrando a rapidez e a representatividade desta epidemia.

Figura 1: Dispersão dos casos de Ébola entre março e novembro de 2014



(a) (b)



(c)

Fonte: WHO (2016)

Outros fatores podem ser destacados como causas da rápida propagação da doença. Entre elas: **As precárias estruturas de cuidados de saúde** e **A escassez de profissionais de saúde**, impossibilitando o diagnóstico, a confirmação e o tratamento de forma adequada; **Estratégias ineficazes de comunicação** que, ao alimentarem a desesperança e o medo, faziam com que as pessoas preferissem morrer junto aos seus parentes a ir aos centros de tratamento; **Baixos níveis**

de escolaridade, fazendo com que as pessoas mantivessem hábitos de risco; **Manutenção das práticas tradicionais dos velórios**, que naquela região são marcadas pelo contato próximo entre o morto e os familiares; **A falta de confiança nas autoridades governamentais** que, especialmente em zonas marcadas por conflitos, não são legitimadas pelas populações locais. Esta última característica acarreta em um outro problema que é **A desconfiança das populações diante de ajudas estrangeiras.** (WHO, 2015) (Spengler et al, 2016)

Em 08 de agosto de 2014, a Organização Mundial de Saúde declarou o Ébola uma "Emergência de Saúde Pública de Interesse Internacional" (Public Health Emergency of International Concern) (WHO, 2014) (Kamradt-Scott, 2016). Este anúncio marca um ponto de virada na luta contra a epidemia. Entre as mudanças, destaca-se o envio da primeira missão de saúde organizada pela Organização Mundial de Saúde para combate ao Ébola na África Ocidental, denominada UN Mission for Ebola Emergency Response (UNMEER) (UN, 2014). Com esta missão, houve um aumento significativo de recursos como equipamentos e infraestrutura, capacidade de análises laboratoriais, apoio à logística, apoio ao aprimoramento e integração dos sistemas de informações e de comunicação, além da ampliação do apoio financeiro para o combate ao Ébola. (MSF, 2015)
A criação de fundos de resposta ao Ébola (Ebola Response Funding), destinando o total de U$ 459.913.557 em doações para atividades voltadas para Recuperação, Investigação e Desenvolvimento (UN, 2015), é outra consequência importante do anúncio de agosto de 2014. Estas recursos são provenientes de diferentes organizações, como bancos (e.g. African Development Bank Group; World Bank), Fundações Internacionais (e.g. The Paul G. Allen Family Foundation; Bill & Melinda Gates Foundation), Órgãos de governos (e.g. Australia - Department of Foreign Affairs and Trade; Canada - Foreign Affairs, Trade and Development; USAID), entre outras.

Outra consequência importante do anúncio de agosto de 2014 foi a aprovação de ações de tratamento de doentes com Ébola através de drogas experimentais (UN, 2014b). Com esta decisão, foi criada uma lista de drogas com relativo avanço em seus pipelines tecnológicos e que estariam aptas a serem aplicadas em campo. Esta nova realidade do Ébola, contabilizando pela primeira vez um número tão elevado de casos, permitiu o desenvolvimento de testes clínicos necessários para a aprovação de medicamentos e vacinas.

A esperança que muitos tem relativamente a descoberta de uma vacina capaz de controlar o avanço do Ébola, esteve perto de se tornar realidade durante a última (e atual) crise epidemiológica na República Democrática do Congo (RDC). Após o sucesso das estratégias de *ring vaccination* (com a vacina em fase avançada de teste rVSV-ZEBOV - doada pela farmacêutica Merck) implementadas por Parceiros da Organização Mundial da Saúde na República Democrática do Congo[1] na província de Bas Uele (2017) e Équateur (2018), acreditou-se que estaríamos entrando em um novo período de combate às crises. No entanto,

[1] Parceiros da Organização Mundial da Saúde na RDC incluem:
The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), the Red Cross of the Democratic Republic of the Congo (DR Congo Red Cross), Médecins Sans Frontières (MSF), the Disaster Relief Emergency Fund (DREF), the Africa Centers for Disease Control and Prevention (Africa-CDC), the US Centers for Disease Control and Prevention (US-CDC), the World Food Programme (WFP), UNICEF, UNOCHA, MONUSCO, International Organization for Migration (IOM), the FAO Emergency Management Centre – Animal Health (EMC-AH), the International Humanitarian Partnership (IHP), Gavi – the Vaccine Alliance, the African Field Epidemiology Network (AFENET), the UK Public Health Rapid Support team, the EPIET Alumni Network (EAN), the International Organisation for Animal Health (OIE), the Emerging Diseases Clinical Assessment and Response Network (EDCARN), the World Bank and PATH. Additional coordination and technical support is forthcoming through the Global Outbreak Alert and Response Network (GOARN) and Emergency Medical Teams (EMT). (WHO Africa, 2018)

um novo surto naquele país trouxe de volta à tona a importância dos contextos territoriais nas questões ligadas à saúde.

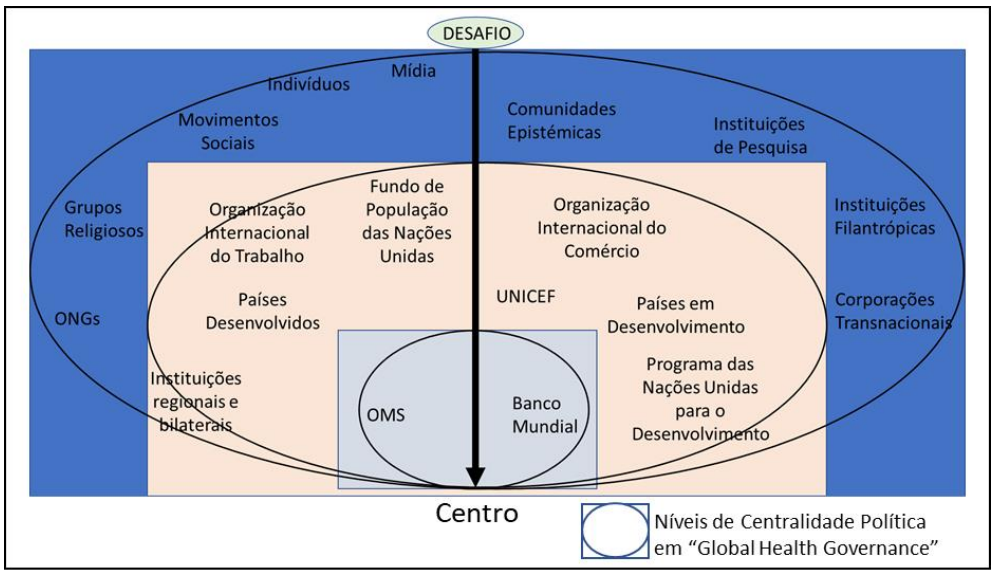
Em 23 de Janeiro de 2019, 699 casos de Ébola confirmados (sendo 433 fatais) foram reportados nas províncias North Kivu and Ituri (RDC). O Ministério da Saúde daquele país destacou algumas prioridades, como: coordenação, vigilância, rastreabilidade de contatos, capacidade laboratorial, prevenção e controle de infeções (IPC), gestão clínica de pacientes, vacinação, comunicação e participação comunitária, suporte psicossocial, velórios seguros e dignos (SDB), vigilância transfronteiriça e prontidão operacional. (WHO Africa, 2019)

Até o momento, 64 403 pessoas foram vacinadas e tratamentos com drogas experimentais - remdesivir, REGN3470-3471-3479, ZMapp, mAb114 e favipiravir – também estão sendo administrado para casos confirmados em *Ebola treatment centres* (ETC) coordenados pela MSF. Apesar disso, conflitos entre diversos grupos armados impedem a entrada de agentes de saúde e o desenvolvimento das operações de combate à doença nas regiões afetadas pelos conflitos. Há, ainda, outros problemas como: colapso nos sistemas de vigilância em saúde, greves de trabalhadores de saúde e falta de pagamento de salários.

4. A quem compete o combate ao Ébola?

Considerando governação em saúde como "ações e meios adotados por uma sociedade para organizar-se buscando a promoção e a proteção da saúde da sua população" (WHO, 2002), podemos situar os mecanismos de governação nas escalas locais/subnacionais (e.g. Autoridades Distritais de Saúde), nacionais (e.g. Ministério da Saúde), regionais (e.g. WHO Regional Office for Africa) e internacionais (e.g. Organização Mundial da Saúde), interagindo em um modo global de governação. Tal Governação Global em Saúde (Global Health Governance) é ilustrada na Figura 2, destacando os principais atores potencialmente relacionados a cada uma das escalas. O modelo parte de níveis políticos mais centrais (representados pela OMS e Banco Mundial por representarem as principais fontes de conhecimento em saúde e financiamentos) até níveis políticos mais periféricos com destacada importância por estarem mais próximos aos desafios colocados territorialmente.

Figura 2: Mapa da Governação Global em Saúde



Fonte: Adaptado de WHO, 2002.

Considerando os processos de resposta internacional às emergências epidemiológicas – nomeadamente ao Ébola -, em primeira instância, e respeitando os princípios de soberania dos países, os governos nacionais têm um papel fundamental (mas não exclusivo). São eles responsáveis por reconhecer a necessidade de apoio, ainda que outros grupos já possam ter identificado esta necessidade. A partir daí, ativa-se uma complexa rede multiescalar, cujas atribuições são complementares.

Enquanto **internacionalmente** desenvolvem-se redes de suporte financeiro; conhecimento; pesquisa e desenvolvimento; inovação tecnológica; cooperação e políticas internacionais; diagnósticos laboratoriais; entre outros, é **localmente** que estas ações ganham a materialidade da prática. É neste sentido que os territórios importam e os desafios vivenciados por estes passam a representar, também, um desafio à implementação de ações previstas em outras escalas, ainda que por parceiros globais que detêm experiências neste tipo de trabalho local (como ONGs).

Neste facto, reside a urgente necessidade de investimentos e incentivos à estruturação de sistemas nacionais e locais de saúde capazes de promover os cuidados de saúde necessários para que sejam atingidos indicadores básicos de qualidade – incluindo sistemas de vigilância epidemiológica, monitorização e comunicação em saúde. A garantia de índices socioeconómicos e educacionais básicos são, ainda, condições para o sucesso das medidas de comunicação promovidas pelos governos. Soma-se a estas, a necessidade de estabilidade das condições sociais nos diferentes territórios, a fim de evitar que conflitos armados impeçam o desenvolvimento de atividades de resposta às crises.

Se, por um lado, o sucesso das respostas depende das realidades presentes em cada um dos territórios, cuja governação cabe aos governos locais e nacionais em interação com outras organizações sociais e com os cidadãos, é importante que o cumprimento das condições básicas anteriormente destacadas esteja presente em metas (e não em modelos *top-down*) que sejam estabelecidas, pactuadas e cobradas através de acordos internacionais. Assim, é importante destacar que uma melhor governação global não substitui a necessidade da boa governação local.

4. Bibliografia

Kamradt-Scott, A. (2016). WHO's to blame? The World Health Organization and the 2014 Ebola outbreak in West Africa. Third World Quarterly, 37(3), 401-418. doi: 10.1080/01436597.2015.1112232

Bausch, D. G., & Schwarz, L. (2014). Outbreak of ebola virus disease in Guinea: where ecology meets economy. PLoS neglected tropical diseases, 8(7), e3056. doi:10.1371/journal.pntd.0003056

MSF (2015). Pushed to the Limit and Beyond. A year into the largest ever Ebola outbreak.: Médicos Sem Fronteira.

Delamou, A., Delvaux, T., El Ayadi, A. M., Beavogui, A. H., Okumura, J., Van Damme, W., & De Brouwere, V. (2017). Public health impact of the 2014–2015 Ebola outbreak in West Africa: seizing opportunities for the future. BMJ Global Health, 2(2), e000202. doi: 10.1136/bmjgh-2016-000202

Olivero, J., FA, J. E., Real, R., Márquez, A. L., Farfán, M. A., Vargas, J. M., . . . Nasi, R. (2017). Recent loss of closed forests is associated with Ebola virus disease outbreaks. Scientific Reports, 7(1), 14291. doi: 10.1038/s41598-017-14727-9

UN. (2014). Measures to contain and combat the recent Ebola outbreak in West Africa (pp. 2): UN General Assembly.

UN. (2014b). Ebola: WHO-convened ethics panel endorses use of experimental drugs, *UN News Centre*. Retrieved from http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=48468#.V1FWg5ErLIV

Spengler, J. R., Ervin, E. D., Towner, J. S., Rollin, P. E., & Nichol, S. T. (2016). Perspectives on West Africa Ebola Virus Disease Outbreak, 2013-2016. Emerging infectious diseases, 22(6), 956-63.

UN. (2015). Resources for Results V: United Nations. Acessado em janeiro/2019, através de https://ebolaresponse.un.org/sites/default/files/resources_for_results_v.pdf

WHO (2002). Global health governance : a conceptual review / Richard Dodgson, Kelley Lee, Nick Drager. Geneva :. http://www.who.int/iris/handle/10665/68934

WHO (2015) One year into the Ebola epidemic. Acessado em janeiro/2019, através de https://www.who.int/csr/disease/ebola/one-year-report/ebola-report-1-year.pdf?ua=1

WHO, (2016). Emergencies preparedness, response: Ebola Maps. Acessado em junho/2016, from http://www.who.int/csr/disease/ebola/maps/en/

WHO AFRICA (2018) WHO supports Ebola vaccination of high risk populations in the Democratic Republic of the Congo. Acessado em janeiro/2019, através de http://www.afro.who.int/news/who-supports-ebola-vaccination-high-risk-populations-democratic-republic-congo

WHO AFRICA (2019) EBOLA VIRUS DISEASE Democratic Republic of the Congo – External Situation Report 25. Acessado em janeiro/2019 através de https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/279811/SITREP_EVD_DRC_20190123-eng.pdf?ua=1

Contributo para uma maior e melhor perceção e consciência dos Riscos Climáticos. Citizen Sensing - O caso do Porto

Ana Monteiro (a), Sara Santos Cruz (b), Paulo Conceição (c), Filipa Malafaya (d), Paula Gonçalves (e), Tomasz Opach (f), Tina-Simone Neset (g)

(a) CEGOT/FLUP Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território/Faculdade de Letras da Universidade do Porto; anamonteirosousa@gmail.com
(b) CIITA/FEUP Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente; scruz@fe.up.pt
(c) CIITA/FEUP Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente; psc@fe.up.pt
(d)CIITA/FEUP Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente filipamalafaya@gmail.com
(e)CIITA/FEUP Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente; paulagoncalves1993@gmail.com
(f) tomasz.opach@ntnu.no
(g) tina.neset@liu.se

Resumo

O projeto Citizen Sensing (projecto europeu no âmbito do programa ERA4CS) pretende desenvolver um sistema participativo de gestão de risco climático capaz de incorporar informação local, no quadro das diretrizes sobre adaptação face aos riscos climáticos e analisar até que ponto um sistema deste tipo pode contribuir para melhorar o nível de preparação e de resposta por parte dos cidadãos e das autoridades de modo aumentar a resiliência urbana em diferentes contextos europeus.
O projeto irá desenvolver e testar um sistema piloto de gestão de risco participativo em quatro cidades europeias - Porto (Portugal), Roterdão (Holanda), Norrköping (Suécia) e Trondheim (Noruega), estudando se e como o sistema poderá aumentar o envolvimento dos cidadãos e a contribuição para a resiliência urbana.
A plataforma conjuga informação recolhida pelas formas clássicas com informação fornecida pelas pessoas e, simultaneamente, fornece-lhes informação para responderem de forma adequada às situações de risco a que estão expostas, tal como serão utilizados sensores de monitorização de elementos climáticos na cidade.

Palavras chave: Riscos climáticos, citizen sensing.

1. Introdução

As mudanças climáticas expõem os sistemas ecológicos e sócio económicos a riscos. As disparidades que se identificam no conhecimento acerca do sistema climático social estão na raiz das dificuldades em perceber e compreender a diversidade dos riscos relacionados com as mudanças climáticas. A lacuna, ainda enorme, entre o que a ciência e a inovação tecnológica podem contribuir para a mitigação e o que é incontrolável pelo ser humano requer inevitavelmente um processo contínuo de adaptação.

Este trabalho faz parte da investigação associada ao projeto europeu (no âmbito do programa ERA4CS) 'Citizen Sensing – Urban climate resilience through participatory risk management systems', que propõe desenvolver um Sistema Participativo de Gestão de Risco Climático, um sistema de comunicação bidirecional onde o cidadão faz parte de um sistema participativo de gestão de riscos, contribuindo para a governança adaptativa. O termo sensor-cidadão é definido como cidadãos que atuam como sensores para coletar e enviar informações a autoridades / organizações relevantes responsáveis pela gestão de riscos climáticos, para o co-desenvolvimento de serviços climáticos avançados para fortalecer a resiliência do clima urbano.

Em última instância, o objetivo é retirar conclusões sobre a forma como esta aplicação pode contribuir para melhorar a literacia dos cidadãos para lidarem com a adaptação às alterações climáticas e para aumentar a sua consciência para esta problemática, uma vez que o envolvimento dos cidadãos e das partes interessadas profissionais só será melhorado se a perceção do risco das alterações climáticas forem substancialmente aumentadas. Campanhas de conscientização sobre os riscos potenciais associados a eventos extremos são de grande importância. Os cidadãos tendem a considerar as mudanças climáticas como um fenômeno global, ignorando e evitando tomar medidas até que elas sejam direta e seriamente afetadas.

2. Enquadramento da temática

As Alterações Climáticas expoem os sistemas naturais e socioeconómicos a riscos climáticos que resultam da combinação entre o comportamento excepcional de elementos climáticos e a vulnerabilidade de quem ou do que a eles está exposto (Monteiro et al. 2012). Estes riscos resultam de se considerar a interação entre perigo, vulnerabilidade e exposição (IPCC, 2014). Atendendo à complexidade que envolve um sistema participativo, assim como a implementação de abordagens inovadoras em relação às estratégias de governança, é da maior relevância analisar a forma como os eventos extremos podem afetar as pessoas, e a forma diferenciada como os vários grupos nas comunidades são afetados, essencialmente no que se refere à vulnerabilidade social. Este é um aspeto complexo, dinâmico e variável em termos espaciais e temporais (Morss et al., 2011).

Alguns autores defendem uma colaboração transdisciplinar porque lidar com os riscos climáticos e seus impactos implica necessariamente entender as preocupações relacionadas com o risco climático por parte da população (Döll & Romero-Lakao, 2017). Gerir os riscos climáticos pode ser uma forma de lidar com os eventos climáticos extremos (Yuan et al., 2017) que obriga à adoção de uma abordagem interdisciplinar e integrada. Por exemplo, das caraterísticas da governança adaptativa apresentadas por Munaretto, et al. (2014) destacam-se a aprendizagem (memória social) e a participação (perspetiva dos cidadãos). No entanto, há

que referir as dificuldades inerentes a estes processos, desde a incerteza e a inércia dos processos que levam ao cetismo e relutância dos cidadãos em participar (Döll & Romero-Lakao, 2017).

O recente Relatório Especial do IPPC "Aquecimento Global de 1.5 ° C" é um exemplo do esforço para ajustar continuamente os processos de mitigação e adaptação, enquanto forma de lidar com as alterações Climáticas. Os riscos climáticos são definidos como a combinação entre perigo, vulnerabilidade e exposição (IPCC, 2014), revelando assim, a urgência em entender como lidar com estas três componentes, considerando à partida que existem algumas possibilidades de o fazer, entre elas: a melhoria do conhecimento acerca dos fenómenos meteorológicos, o desenvolvimento de uma melhor compreensão dos sistemas sociais e ambientais, a diminuição da predisposição destes sistemas para serem afetados adversamente, a redução da extensão em que pessoas, ativos e ecossistemas estão desprotegidos e, finalmente, melhorando as estratégias de avaliação de riscos e de gestão.

Neste sentido, as estratégias de adaptação precisam necessariamente do envolvimento ativo de uma ampla variedade de atores nos processos de tomada de decisão, de uma forte motivação, do envolvimento e responsabilidade conjunta destes atores, sendo que, o envolvimento dos cidadãos e dos profissionais só será melhorado se a consciência e a perceção do risco relativos às alterações climáticas aumentarem substancialmente. Consequentemente, desenvolver campanhas de consciencialização dos riscos potenciais associados a eventos extremos são de grande importância, uma vez que os cidadãos tendem a considerar as mudanças climáticas como um fenômeno global, distante da sua realidade, ignorando e evitando tomar medidas até que sejam diretamente e seriamente afetados.

O projeto Citizen Sensing tem como principais objetivos desenvolver um Sistema Participativo de Gestão de Risco Climático capaz de incorporar informação local, no quadro das diretrizes sobre adaptação face aos riscos climáticos; e analisar até que ponto um sistema deste tipo pode contribuir para melhorar o nível de preparação e de resposta por parte dos cidadãos e das autoridades de modo aumentar a resiliência urbana em diferentes contextos europeus. A plataforma desenvolvida conjuga informação recolhida pelas formas clássicas com informação fornecida pelas pessoas e, simultaneamente, fornece-lhes informação para responderem de forma adequada às situações de risco a que estão expostas, explorando o potencial para, perante cada cenário local e suas especificidades, fortalecer a resiliência urbana e a capacidade de adaptação.

3. Metodologia

No projeto "Citizen Sensing", os cidadãos atuam como quer como recetores quer como provedores de dados específicos, fazendo uso de uma aplicação web, integrando as novas

tecnologias e a perceção dos cidadãos. Será desenvolvida uma plataforma que incorporará informação recolhida em quatro estudos piloto: Norrköping (Suécia), Porto (Portugal), Roterdão (Holanda) e Trondheim (Noruega). Este trabalho centra-se no caso da cidade do Porto, aproveitando o conhecimento produzido em outros planos e projetos desenvolvidos para o mesmo território.

Face ao objetivo de explorar a perceção e consciência dos riscos climáticos pelos cidadãos e principais "stakeholders" antes e depois de interagirem com o projeto, a avaliação é feita através de uma análise cruzada de mapas de riscos climáticos, workshops e inquéritos envolvendo os principais utilizadores da aplicação.

Dadas as dificuldades inerentes aos processos de governança e participação, foram e serão desenvolvidos workshops de sensibilização e debate das principais questões associadas às alterações climáticas (AC), onde se procura identificar o nível de consciência e de conhecimento dos envolvidos, as diferenças na sua perceção e nos impactos sentidos, e a melhor forma os envolver/mobilizar na criação de uma nova aplicação.

4. Citizen Sensing: o caso do Porto

Numa fase inicial deste projeto procurou-se compreender as características biogeofísicas e socioeconómicas do concelho do porto, bem como o modo como a cidade está a responder e a adaptar-se aos riscos climáticos ao nível das políticas e da sua articulação, da governança, da participação pública, etc. O Porto tem um clima mediterrânico com uma forte influência atlântica e frequentemente afetado pela massa de ar húmido tropical do Atlântico, pelo posicionamento do anticiclone dos Açores e pela oscilação da superfície frontal que separa duas massas de ar muito diversas - a tropical e a polar - que provocam uma grande variabilidade intra e interanula na temperatura, na precipitação e no vento.

Identificar e compreender os riscos climáticos locais é um processo longo, mas essencial, para definir estratégias de adaptação. Essas estratégias devem traduzir-se em formas de reduzir o dano quando eventos imprevistos ocorrem (Monteiro and Carvalho, 2010). No caso do porto, os riscos climáticos mais graves devem-se sobretudo aos extremos de calor e de frio embora a desorganização estacional das precipitações seja também um motivo de preocupação. Esta característica, aumenta os riscos de inundação, pois a infiltração natural da água da chuva é muito prejudicada pela excessiva impermeabilização dos solos (tabela 1)

	Porto
Tipo de clima	Clima mediterrâneo
Temperatura média	13ºC – 15ºC
Eventos climáticos extremos	-Temperaturas extremas (elevadas e baixas) -Precipitação intensa -Seca -Ventos fortes
Riscos climáticos	-Aumento da morbilidade e mortalidade -Aumento de novas doenças -Degradação da qualidade do ar -escassez da água
Consequências dos riscos climáticos	-Erosão costeira -Danos na saúde, nos edifícios e infraestruturas, quedas de muros e falta de energia
Cenários futuros	-Redução média anual da precipitação -Aumento médio anual da temperatura - Aumento do nível da água do mar

Tabela 1 - Análise síntese do clima na cidade do Porto

Segundo Döll e Romero-Lankao (2017), podem ser adotadas duas abordagens para lidar com os riscos climáticos: seja a gestão de riscos, por mitigação, ou por adaptação. No primeiro caso, há uma redução dos riscos relacionados com as alterações climáticas, enquanto no segundo, a adaptação pode, de fato, reduzir impactos do perigo e da exposição. Assim, de forma a proteger as populações e reduzir, na medida do possível, os resultados negativos dos eventos pretende-se incluir na aplicação *mobile*, um sistema de comunicação eficiente, através de cartografia detalhada, relativamente às áreas onde a população, principalmente a mais vulnerável (crianças, idosos e pessoas com doenças respiratórias e circulatórias) se poderá proteger perante um destes episódios, assim como recomendações de apoio aos cidadãos.

Este mapa estático fornece informação relativamente aos locais onde as pessoas se devem ou não dirigir quando ocorre um episódio de onda de calor, vaga de frio, ventos fortes, ondulação forte e precipitação intensa. A título de exemplo, na figura 1 podem ser observadas as áreas consideradas mais quentes e mais frescas na cidade do Porto, num dia de temperatura elevada. Como recomendação, direcionam-se as pessoas para os parques e jardins públicos, assim como se indicam as fontes e bebedouros distribuídos pela cidade, uma vez que uma das mais importantes recomendações em dias de calor extremo, quer da Proteção Civil, quer da Direção Geral de Saúde é que o cidadão beba bastantes líquidos e se proteja do sol, procurando locais com sombra.

Contudo, a informação sobre a localização dos parques e jardins públicos serve também em caso de eventos de ventos fortes: neste caso recomendação é de "não ir", uma vez que pode haver a queda de galhos ou árvores.

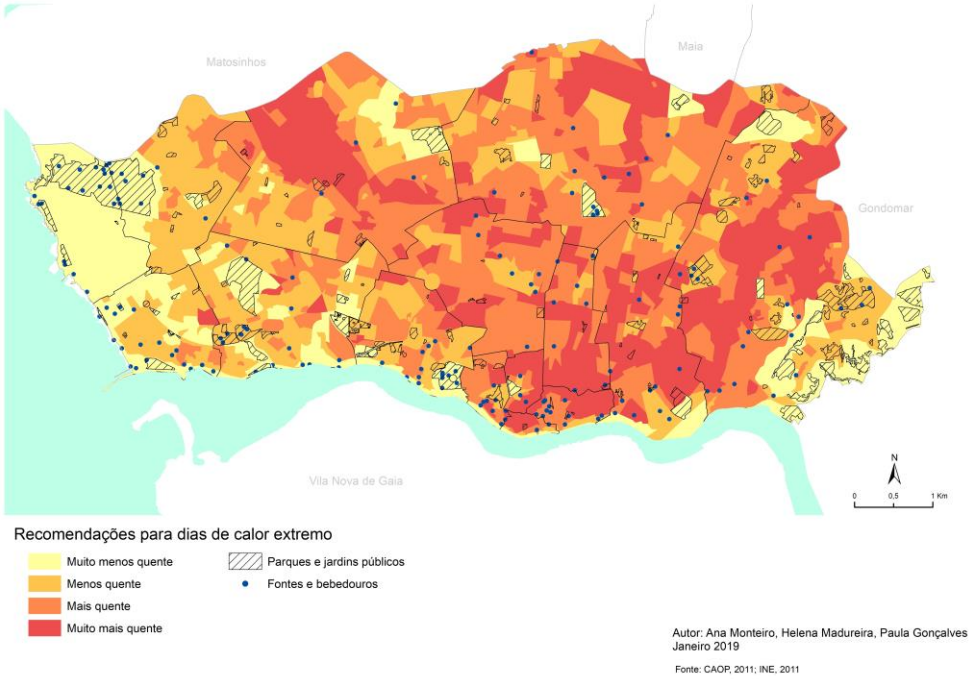


Figura 1 - Recomendações para dias de calor extremo na cidade do Porto

5. Principais conclusões até ao momento

O desenvolvimento deste tipo de instrumentos é fundamental para o processo participativo. A aplicação tal com está concebida, assegura a possibilidade de os cidadãos fornecerem informação sobre os episódios extremos que presenciam, quer relatando o episódio em si quer o seu nível de conforto perante a situação.

Na perspetiva de que esta plataforma digital funcionará de forma a integrar e/ou interagir com os cidadãos e as principais organizações a diferentes escalas espaciais, a informação recolhida é fundamental para assegura respostas mais eficazes e que correspondam às necessidades reais da população.

Paralelamente, a aplicação fornecerá informação relevante para que o cidadão possa ter uma melhor noção dos riscos a que está exposto e dos comportamentos adotados para melhor se defender quando confrontado com eventos climáticos extremos.

Da experiência até ao momento, resulta a convicção de que a maior dificuldade neste processo será construir uma relação de confiança com o utilizador da aplicação relativamente quer à informação que recebe quer em relação à utilidade da informação que fornece, e na sequência, assegurar a participação ativa dos cidadãos através da utilização da aplicação.

Contudo, há que reconhecer, no entanto, que a perceção e a aprendizagem não têm sido eficazes, o que exige que se faça uma avaliação rigorosa dos erros cometidos na formação/informação da população e dos decisores para este tipo de riscos e que se desenhem outras estratégias mais eficazes.

6. Bibliografia

Döll, p., romero-lankao, p. (2017). "how to embrace uncertainty in participatory climate change risk management—a roadmap, earth's future." 5: 18-36.
IPCC, (2014) Summary for policymakers. In Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 1-32.
Monteiro A. and Carvalho V. (2010) A importância das características naturais e antrópicas no clima urbano - estudo de caso na Freguesia da Vitória. XII Colóquio Ibérico de Geografia, Porto.
Monteiro, a., et al. (2012). "indexe sto anticipat enegative impacts of heat waves in urban mediterranean environments." geophysical research abstracts 14.
Morss, r. E., et al. (2011). "improving societal outcomes of extreme wather in a changing climate: an integrated perspective." the annual review of environment and resources.
Munaretto S., Siciliano G. and Turvani M.E. (2014) Integrating adaptive governance and participatory multicriteria methods: a framework for climate adaptation governance. Ecology and Society, 19(2).
Yuan, x., wei, y., wang, b., mi, z. (2017). "risk management of extreme events under climate change." journal of cleaner production 166: 1169-1174.

Envelhecer bem nos territórios

Miguel Padeiro [(a)]

[(a)] CEGOT / Universidade de Coimbra, jmnp@uc.pt

Resumo

O envelhecimento da população constitui uma evolução intrínseca da sociedade contemporânea. Os avanços da medicina, o crescimento económico, a adoção de estilos de vida mais saudáveis, têm levado simultaneamente à redução das taxas de fertilidade e de mortalidade, bem como ao aumento da esperança média de vida. A reflexão apresentada neste artigo não procura dar respostas, mas apenas abrir um espaço para o debate sobre envelhecimento e *age-friendly environments* em Portugal. Sublinham-se algumas dimensões fundamentais para as condições de vida das pessoas idosas e algumas barreiras possíveis à implementação de políticas bem-sucedidas.

Palavras chave: Envelhecimento, age-friendly environment, ambiente construído, espaço de vida, políticas urbanas

1. Introdução: o envelhecimento no quadro das tendências urbanas contemporâneas

O envelhecimento da população constitui uma evolução intrínseca da sociedade contemporânea. Os avanços da medicina, o crescimento económico, a adoção de estilos de vida mais saudáveis, têm levado simultaneamente à redução das taxas de fertilidade e de mortalidade, bem como ao aumento da esperança média de vida (Phillipson, 2013; Rechel et al., 2013). As projeções da Organização das Nações Unidas (ONU) indicam que o índice de dependência de idosos (proporção das pessoas com 65 anos ou mais / população entre 15 e 64 anos) atingirá 21,6% em 2040 à escala mundial. Na Europa, deverá passar de 27,8 em 2013 para 32,1% em 2020 e para 46,1% em 2040 (EC, 2015). Em Portugal, onde atualmente cerca de 20% da população tem mais de 65 anos, essa proporção deverá atingir entre 35 e 40% nos próximos 50 a 60 anos.

O envelhecimento constitui, sem dúvida, uma trajetória positiva e uma boa notícia. Representa, ao mesmo tempo, um enorme desafio científico e político cujo reconhecimento pela Organização Mundial da Saúde (OMS) conduziu ao lançamento da Rede Global de Cidades Amigas dos Idosos, a qual vem enfatizando o contributo do ambiente social e físico na vida das pessoas idosas (WHO, 2007). Nos últimos dez anos assistiu-se à multiplicação de programas conjuntos como a Parceria Europeia de Inovação para um Envelhecimento Ativo e Saudável. No âmbito da afirmação do conceito de Ambientes Amigos dos Idosos, ou *Age-Friendly Environments* (AFE), definidos como uma sociedade na qual "políticas, serviços, configurações e estruturas apoiam e capacitam pessoas a envelhecerem ativamente" (WHO, 2007), muitas métricas e métodos de avaliação têm sido desenvolvidos com o objetivo de avaliar a aptidão dos territórios para o envelhecimento, seja ele ativo, saudável ou bem-sucedido. Multiplicaram-se as políticas e estratégias favoráveis ao envelhecimento ativo e à autonomia das pessoas

idosas, suportes fundamentais para a permanência dos mesmos nas suas residências até o mais tarde possível – o chamado conceito de *Ageing in Place* (Phillipson, 2011).

Na perspetiva das condições de vida da população idosa, dentro e fora de casa, nos seus bairros de residência, esta evolução levanta um desafio urgente. Em particular, colocam-se duas questões: (i) em que medida é que os espaços de vida se adequam à vida das pessoas idosas; (ii) que oportunidades existem e que barreiras se colocam à implementação, à escala local, de medidas favoráveis ao envelhecer-bem?

A reflexão apresentada neste artigo enquadra-se numa revisão da literatura realizada no âmbito da elaboração do projecto Grampcity – Moving Smartly Towards Accessible and Inclusive Urban Environments for our Elders (PTDC/GES-TRA/32121/2017, financiado pela FCT), que arrancou em Outubro de 2018 e ainda se encontra em fase de desenvolvimento. As pistas propostas não constituem uma resposta às perguntas colocadas, sendo antes um conjunto de hipóteses de trabalho a que o projeto poderá dar resposta, e que sobretudo abrem um espaço para o debate no caso português.

2. As dimensões do habitar

As respostas aos desafios da autonomia dos idosos, do respeito pelas suas aspirações e necessidades, pelo envelhecimento ativo e saudável e pelo seu bem-estar, são complexas. Três dimensões do seu espaço de vida merecem aqui destaque: (i) a habitabilidade dos alojamentos; (ii) a mobilidade quotidiana; (iii) a qualidade e funcionalidade da envolvente urbana (o chamado *built environment*, ou ambiente construído).

O **alojamento** é um lugar onde o conforto e a funcionalidade deveriam prevalecer, principalmente numa idade avançada em que a vulnerabilidade é maior, em que as limitações físicas são mais evidentes. Do ponto de vista do conforto, Portugal continua a ser um dos países europeus onde mais se morre por causa do frio dentro de casa no inverno: apresenta uma das maiores taxas de excesso de mortalidade (Liddell et al., 2016). O mau isolamento térmico das residências é um problema que nenhuma política urbana tem conseguido atenuar ou resolver. Do ponto de vista da funcionalidade, a fraca adaptabilidade e flexibilidade do parque de alojamentos existente, a ausência de pré-equipamentos e de serviços de teleassistência, constitui uma fragilidade da resposta habitacional. Poucas são as pessoas idosas que têm a possibilidade de alterar estruturalmente as condições do seu alojamento, devido ao baixo poder de compra ou ao estatuto de ocupação dos alojamentos.

O segundo desafio diz respeito à **mobilidade quotidiana**, à capacidade das pessoas idosas em deslocar-se e aceder a recursos distribuídos de forma heterogénea no espaço (Menec et al., 2011; Smith et al., 2013). As pessoas idosas enfrentam uma perda de capacidades cognitivas, físicas e/ou mentais de modo progressivo, em ritmos diferentes (Clarke, George, 2005) mas com tendências semelhantes para a redução da mobilidade: a dificuldade em subir degraus e caminhar (Simonsich, 2008), os vários obstáculos à deslocação em transporte público, a interrupção, frequentemente repentina, da condução (Ahern, Hine, 2014) representam, pela redução do espaço de vida que lhes é acessível, sérias ameaças às aspirações das pessoas idosas e à sua participação na sociedade. A interrupção da condução, por exemplo, é o primeiro preditor de sintomas depressivos em populações idosas (Davey, 2007; Carmody et al., 2012). Quanto maior o esforço necessário para se deslocar, socializar, maior é a tendência para se fechar em casa. Quanto maior a distância em relação a serviços básicos como uma farmácia, uma loja alimentar, um centro de saúde, maior é a tendência para não usufruir dos mesmos, faltar a uma consulta, não tomar os medicamentos.

Sobretudo, estes desafios individuais apresentam uma lógica cumulativa com a vulnerabilidade social: os comportamentos e as condições de saúde prévias, as localizações residenciais, a

existência de suporte social e familiar (bem como a acessibilidade física e, no caso dos serviços públicos, o conhecimento dos mesmos) traçam possivelmente uma linha que diferencia os idosos mais vulneráveis e os outros. A influência mútua das desvantagens sociais, de transportes e locais dificultam a capacidade dos idosos em manter relações significativas com os seus bairros e aceder a recursos distribuídos de forma desigual, gerando preocupações de justiça espacial.

A terceira dimensão diz respeito aos **territórios e aos bairros, numa perspetiva multi-escalar.** Inquéritos realizados por entidades locais têm revelado que muitos idosos não têm ninguém com quem partilhar questões da vida privada, e por outro lado que metade da mesma população idosa não frequenta espaços públicos, como parques e jardins. A falta de socialização e a falta de uso dos espaços públicos estão numa certa medida associadas e remetem para os territórios que várias décadas de urbanismo funcionalista e expansionista têm construído. Esta constatação obriga à procura de soluções que não podem reduzir-se ao tratamento dos espaços públicos à escala micro (colocação de bancos de jardim, iluminação, reparação ou adaptação dos passeios). Os territórios monofuncionais, residenciais, onde o automóvel é rei e em que os serviços são distantes foram-se multiplicando com a expansão urbana. Os problemas deixaram de ser apenas locais.

3. As escalas da ação pública e as dimensões das barreiras

Uma questão fundamental reside na maneira como as tendências contemporâneas em torno dos territórios e da mobilidade, por um lado, e o envelhecimento como uma construção social, por outro, se influenciam mutuamente. O envelhecimento está inserido no contexto de áreas urbanas que passam por mudanças complexas, as quais tendem a favorecer os estilos de vida mais conectados, acelerados e em constante movimento ("hipermóveis"). A globalização modificou o contexto que molda o envelhecimento da população, acelerando a vida quotidiana, redimensionando os interesses pessoais, conexões e cidadania, e envolvendo o uso intensivo dos TIC. Os novos grupos de idosos são (e serão) mais móveis e dependentes do automóvel, e (terão) maior acesso a ferramentas digitais do que seus predecessores. Por fim, uma crescente tendência à individualização tem dado origem à substituição das antigas rotinas por novas formas de compromisso pessoal, ampliando o mundo das escolhas, necessidades e aspirações (Phillipson, 2013).

Existe ainda um grande grau de incerteza em relação ao que os atores públicos territoriais podem fazer para enfrentar o desafio do envelhecimento. É certo que políticas habitacionais mais fortes têm de ser fomentadas, que o apoio à mobilidade (serviços especiais, de bairro, transporte a pedido) ou o apoio de compensação da perda de mobilidade (suporte social, urbanismo comercial, serviços itinerantes) pode constituir uma resposta, e que um design urbano agradável e de qualidade, com sítios de permanência (bancos públicos, mesas e áreas de jogos) em que os idosos se juntam, conversam, socializam, misturando-se áreas para crianças e áreas para idosos, também favorecem a atividade. Estes elementos estão associados à qualidade de vida, à maior atividade, à maior socialização, ao suporte social espontâneo e informal, à apropriação positiva do espaço. Contudo, além desses aspetos, é importante ter em conta uma série de barreiras à implementação de políticas territoriais age-friendly:

– **Barreiras conceptuais**: a primeira barreira refere-se à diversidade dos idosos (So04). O conceito de *age-friendly* é um termo genérico que oculta a heterogeneidade dos idosos e as muitas questões distributivas decorrentes dessa dimensão. As pessoas idosas variam na idade em si, bem como nas suas capacidades, preferências pessoais, valores, significados. A posição, o estatuto, o género, a nacionalidade, o grau de incapacitação cognitiva, as condições de saúde física, as características sociodemográficas e a existência de apoio familiar

influenciam significativamente as suas perceções e experiências de mobilidade e acessibilidade aos recursos. As pessoas idosas mais vulneráveis podem não beneficiar de políticas *age-friendly* espacialmente homogéneas, construídas com base em checklists pré-formatadas (Menec et al., 2011; Buffel et al., 2012);

- **Barreiras contextuais**: a variabilidade geográfica dos contextos locais pode influenciar significativamente as vivências das pessoas idosas, e nem sempre as soluções estandardizadas, que porventura respondem a outras considerações políticas, funcionam de igual modo em todos os locais. Por exemplo, persistem dúvidas sobre a relação entre a densidade residencial e os usos mistos, por um lado, e questões relacionadas à idade e à redução da incapacidade, por outro (Clark, George, 2005). Em contraste com algumas afirmações recorrentes relacionadas com o AFE, alguns bairros periféricos e/ou degradados podem oferecer mais interações sociais, com maior capacidade de suporte do os bairros dinâmicos e centrais. Do mesmo modo, o papel das políticas favoráveis aos modos suaves é por vezes ambíguo: ao reduzir o lugar do automóvel por motivos ligados aos objetivos da sustentabilidade, corre-se por vezes o risco de reduzir também o acesso de pessoas idosas aos serviços, devido às mais longas distâncias que terão de percorrer a pé depois de estacionarem o seu automóvel. É provável que as soluções tenham de ser equacionadas à luz da desigual capacidade de circular a pé;
- **Barreiras institucionais**: existe uma certa segmentação das áreas de competências e também das escalas de ação, que numa perspetiva de *age-friendly environment* não contribuem para a eficácia de medidas territoriais. Além disso, apesar de representarem um dos grupos populacionais mais vulneráveis à dinâmica urbana contemporânea, os idosos são raramente consultados em processos de planeamento (Carmody et al., 2012; Buffel et al, 2012). Por fim, um dos grandes problemas do modelo do AFE é que parece operar em paralelo ou fora do circuito tradicional das forças que forjam, constroem o espaço urbano. Não se pode fazer uma política amiga dos idosos sem ter em conta que as dinâmicas imobiliárias e de produção de espaço urbano tendem a dirigir-se para outras populações. Deste ponto de vista, é necessário existir uma maior exigência em relação a critérios age-friendly na concepção, na avaliação e instrução de qualquer projeto de operação urbanística, seja de construção de alojamentos, seja de urbanizações novas, renovação urbana, renovação do espaço público.

5. Conclusão

Estas reflexões não pretendem fornecer respostas, mas antes abrir o debate sobre os vários níveis de competências e a condução de políticas públicas capazes de responder aos desafios inerentes ao envelhecimento da população, em particular do ponto de vista dos espaços de vida, interiores e exteriores, que têm uma influência fundamental sobre as próprias condições do envelhecimento. Estes desafios dizem essencialmente respeito ao modo como as Instituições locais, metropolitanas e nacionais saberão articular-se, num futuro próximo, entre elas e com o

sector privado, sem que se perca de vista o objectivo principal da regulação urbana: a qualidade de vida das pessoas.

6. Financiamento

Este texto insere-se no projeto Grampcity – Moving Smartly Towards Accessible and Inclusive Urban Environments for our Elders (PTDC/GES-TRA/32121/2017, financiado pela FCT).

7. Bibliografia

AHERN, A. & HINE, J. 2014. Accessibility of Health Services for Aged People in Rural Ireland. International Journal of Sustainable Transportation, 9, 389-395.
BUFFEL, T., PHILLIPSON, C. & SCHARF, T. 2012. Ageing in urban environments: Developing 'age-friendly' cities. Critical Social Policy, 32, 597-617.
CARMODY, J., TRAYNOR, V. & IVERSON, D. 2012. Dementia and driving: an approach for general practice. Australian family physician, 41, 230.
CLARKE, P. & GEORGE, L. K. 2005. The Role of the Built Environment in the Disablement Process. American Journal of Public Health, 95, 1933-1939.
DAVEY, J. A. 2007. Older people and transport: coping without a car. Ageing and Society, 27, 49-65.
EC 2015. The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), Brussels, European Commission.
LIDDELL, C., MORRIS, C., Thomson, H., Guiney, C. 2016. Excess winter deaths in 30 European countries 1980–2013: a critical review of methods. Journal of Public Health, 38(4), 806-814.
MENEC, V. H., MEANS, R., KEATING, N., PARKHURST, G. & EALES, J. 2011. Conceptualizing Age-Friendly Communities. Canadian Journal on Aging / La Revue canadienne du vieillissement, 30, 479-493.
PHILLIPSON, C. 2011. Developing age-friendly communities: New approaches to growing old in urban environments. Handbook of sociology of aging. Springer.
PHILLIPSON, C. 2013. Ageing, John Wiley & Sons.
RECHEL, B., GRUNDY, E., ROBINE, J.-M., CYLUS, J., MACKENBACH, J. P., KNAI, C. & MCKEE, M. 2013. Ageing in the European union. The Lancet, 381, 1312-1322.
SIMONSICK, E. M., NEWMAN, A. B., VISSER, M., GOODPASTER, B., KRITCHEVSKY, S. B., RUBIN, S., NEVITT, M. C., HARRIS, T. B., FOR THE HEALTH, A. & STUDY, B. C. 2008. Mobility Limitation in Self-Described Well-Functioning Older Adults: Importance of Endurance Walk Testing. The Journals of Gerontology Series A: Biological Sciences and Medical Sciences, 63, 841-847.
SMITH, R. J., LEHNING, A. J. & DUNKLE, R. E. 2013. Conceptualizing Age-Friendly Community Characteristics in a Sample of Urban Elders: An Exploratory Factor Analysis. Journal of Gerontological Social Work, 56, 90-111.
WHO 2007. Global age-friendly cities: A guide, World Health Organization.

Turismo e descentralização: da perceção de alguns agentes sobre o turismo criativo à potenciação do desenvolvimento local

Paula Remoaldo[(a)], José Cadima Ribeira[(b)], Ricardo Carvalho[(c)]

(a) Lab2PT (Laboratório de Paisagens, Património e Território) e Departamento de Geografia da Universidade do Minho, premoaldo@geografia.uminho.pt

(b) NIPE (Núcleo de Investigação em Políticas Económicas) e Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, jcadima@eeg.uminho.pt

(c) Lab2PT (Laboratório de Paisagens, Património e Território) e Departamento de Geografia da Universidade do Minho, rsousacarvalho1@hotmail.com

Resumo

As últimas décadas têm vindo a revelar a saturação de inúmeros destinos turísticos, algo que urge contrariar. O turístico criativo, segmento de maior qualidade, constitui, potencialmente, uma resposta ao cenário existente. Tendo por base este pressuposto, foi concretizada uma abordagem qualitativa considerando as principais instituições que estão a desenvolver atividades de turismo criativo a nível internacional. Através de uma pesquisa realizada em 2017, no *Google (web)*, foi criada uma base de dados com 20 itens e realizada uma análise de conteúdo. Em 2018, foram concretizadas 12 entrevistas semiestruturadas a 12 diretores das instituições que declararam realizar atividades de turismo criativo. Os resultados obtidos revelam que é possível uma descentralização da atividade turística suportada na oferta de produtos turísticos de elevada qualidade. Em que medida é que o processo de descentralização administrativa entretanto desencadeado em Portugal pode contribuir para robustecer este novo modelo de desenvolvimento turístico é algo que está para ser verificado.

Palavras-chave: turismo criativo; cocriação; espaços periféricos; descentralização político-administrativa; descentralização turística.

Introdução

O conceito de turismo criativo continua a gerar debate à escala internacional, ainda que, em 2000, com Richards e Raymond (2000), tenha surgido como um novo segmento do turismo que oferece ao turista a oportunidade de cocriação com a comunidade do local visitado e de desenvolvimento da sua criatividade. Este conceito de turismo tem revelado ser bastante flexível quer na sua definição (assumindo-se como uma evolução do turismo cultural para experiências mais ativas e envolventes) quer na sua adaptação ao contexto local (Remoaldo e Cadima Ribeiro, 2019a; Remoaldo *et al.*, 2019b).

Nesse contexto, tem-se afigurado como uma das soluções para o contrariar da massificação e banalização do turismo, que tem sido evidente em inúmeros destinos internacionais, sendo uma aposta recente de vários países do Sul da Europa (Richards e Wilson, 2006), incluindo Portugal. O desenvolvimento de práticas de turismo criativo tem acontecido também em territórios, de índole rural ou urbana, com pouca tradição no setor turismo, tirando partido dos recursos e tradições existentes, gerando expetativa sobre o contributo que podem dar para o seu desenvolvimento.

No quadro do processo de descentralização político-administrativa em curso, decorrente da implementação da Lei nº 50/2018, de 16 de agosto, existe a expetativa sobre como este processo pode ser parte da implementação de um modelo turístico em Portugal menos concentrado nalgumas áreas do país e mais qualificado, tirando partido do património, material e imaterial dos lugares, e proporcionando novas e mais ricas experiências a visitantes e proporcionando a esses lugares novas vias para o desenvolvimento. Note-se que os atrasos de desenvolvimento verificados em grande parte do país têm sido, muitas vezes, considerados como resultando de serem recorrentemente esquecidos pelo poder público central.

Do texto da Lei nº 50/2018, retenha-se que entre as muitas competências a transferir para os municípios estão a Cultura, o Património, e o Desenvolvimento Turístico, e no caso das Comunidades Intermunicipais (CIM), que no atual contexto legal são uma extensão dos municípios, está a Promoção Turística.

Os resultados que se vertem no presente texto inserem-se no âmbito do Projeto *CREATOUR: Desenvolvimento de Destinos de Turismo Criativo em Pequenas Cidades e Áreas Rurais*, financiado por Fundos Comunitários, através do COMPETE 2020, PORLisboa, PORAlgarve, e pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), estando em curso até inícios de 2020.

Através da utilização de métodos qualitativos, foi realizada uma análise de conteúdo alicerçada numa pesquisa concretizada em 2017 no *Google* (web), tendo sido criada uma base de dados com 20 *itens*. Com base nos dados recolhidos, foi feita uma análise das iniciativas em turismo criativo que estão a ser desenvolvidas à escala internacional. Uma análise mais profunda foi feita numa fase posterior (em 2018), usando um inquérito por entrevista semiestruturada realizada a 12 diretores das instituições que indicaram realizar atividades de turismo criativo. Os principais resultados revelam que, no caso de Portugal (de que se retiveram duas instituições), as iniciativas são na realidade experiências criativas e implicam cocriação. As atividades destas duas instituições estão a decorrer em espaços rurais ou em pequenos espaços urbanos, contribuindo para uma descentralização da atividade turística e contrariando o que tem acontecido a nível internacional, onde a maior parte das atividades criativas do foro cultural continuarem a decorrer nos principais espaços urbanos.

Além desta Introdução, o presente texto está estruturado em quatro *itens*. Enquanto o primeiro se centra no posicionamento de Portugal no âmbito do turismo criativo, o segundo debruça-se sobre os principais elementos inerentes à metodologia utilizada para recolha da opinião dos diretores das instituições que indicaram desenvolver atividades criativas em Portugal. No terceiro *item* são analisados os principais resultados obtidos e, no último *item*, são avançadas algumas considerações finais e recomendações, onde se sublinha a expetativa gerada pelo processo de descentralização de base municipal entretanto desencadeado em Portugal no que à virtualização de novos produtos e de um novo modelo de desenvolvimento turístico no país diz respeito.

1. Breves considerações sobre o turismo criativo e o papel de algumas instituições Portuguesas

A dificuldade em definir os limites do conceito de turismo criativo tem sido evidente nos últimos dezanove anos, isto é, desde a sua definição por Richards e Raymonds no ano 2000. Num quadro de grande competitividade à escala internacional para a captação de turistas e de alguma normalização e banalização dos produtos oferecidos (Richards e Wilson, 2006), a criatividade passou a assumir-se como uma condição para a sobrevivência de muitos destinos turísticos. Este tipo de turismo tem revelado ter algum potencial para suportar o crescimento e o desenvolvimento dos territórios (Brouder, 2012), proporcionando uma evolução de um turismo cultural massificado, baseado em consumos passivos, para este novo tipo de turismo (Remoaldo *et al.*, 2019b).

Os países do Sul da Europa, mais do que outros países, e sobretudo a partir da presente década, têm vindo a estar entre aqueles que maior aposta têm feito neste tipo de turismo, embora se deva ter presente o seu caráter recente. Esta aposta poderá resultar da elevada massificação enfrentada por inúmeros destinos, mas resulta também do seu rico património cultural, material e imaterial, que abre espaço para outro tipo de utilização, mais criativa. Experiências autênticas e um envolvimento ativo com a cultura e contato com pessoas da comunidade local são novos desafios para a década atual. Esta nova forma de pensar a oferta turística está a desenvolver-se rapidamente, principalmente em Espanha, França, Itália e Portugal.

Na realidade, confirmou-se que parte das vinte e quatro instituições que integram a *Creative Tourism Network* e se apresentam como organizadoras e divulgadoras de atividades criativas, tais como residências de artistas com envolvimento da comunidade local, *workshops* ligados a várias temáticas onde o turista é cocriador, têm-se revelado como sendo mais promotoras de atividades de caráter educacional e de aprendizagem do que de turismo criativo (Remoaldo *et al.*, 2019b). Em todo o caso, isso representa já um avanço relativamente aos modelos de consumo turístico mais tradicionais.

A *Creative Tourism Network* (http://www.creativetourismnetwork.org/?lang=pt-pt) é uma organização internacional fundada em 2010, em Barcelona, com o objetivo de fomentar o turismo criativo em todo o mundo. Uma das vias que usam para divulgar as suas atividades são os órgãos de comunicação social.

2. Metodologia utilizada

Na pesquisa que foi realizada entre 2017 e 2018 foram utilizados métodos qualitativos. Entre março de 2017 e dezembro de 2017, foi dada especial atenção às instituições que organizavam, àquela data, iniciativas criativas e que eram certificadas pela *Creative Tourism Network*.

Primeiramente, foi realizada, entre março e agosto de 2017, uma pesquisa no *Google* (web) utilizando as palavras-chave "creative tourism initiatives", "creative cities" e "best practices in creative tourism". Em seguida, verificou-se se a instituição estava certificada pela *Creative Tourism Network*. Foram encontradas 24 instituições que declararam estarem a desenvolver iniciativas criativas. A maioria das instituições estava localizada no sul da Europa e, na maioria dos casos (exceto três), era certificada pela rede mencionada. Loulé Criativo (um dos 19 destinos *Creative Friendly* certificados pela *Creative Tourism Network* e localizado na região do Algarve) e *Cerdeira Village Art & Craft* (uma das oito Plataformas Criativas consideradas pela mesma rede e localizada na região Centro) foram as instituições Portuguesas identificadas. Foi criada uma base de dados com 20 *itens* para cada instituição, com, por exemplo, a identificação da instituição responsável pela implementação das iniciativas, ano de implementação, atividades desenvolvidas, local de desenvolvimento e país de origem. Adicionalmente, foi realizada uma análise do sítio eletrónico de cada instituição (de setembro a dezembro de 2017) e esta análise foi complementada com entrevistas semiestruturadas aos presidentes ou representantes das instituições. Estas foram conduzidas principalmente por *Skype*, entre julho de 2017 e abril de 2018. O guião da entrevista foi estruturado em 17 questões. No quadro deste levantamento de dados, resultou clara a dificuldade em obter uma resposta positiva por parte de 12 instituições, tendo as duas instituições Portuguesas respondido favoravelmente em menos de 15 dias após o primeiro contacto, assim como mais 10 outras instituições.

3. Alguns resultados obtidos nas entrevistas

Tendo por base as entrevistas semiestruturadas realizadas aos diretores do Loulé Criativo e da *Cerdeira Village Art & Craft*, foi possível constatar que ainda é muito recente o início da sua atividade, quando comparado com o de algumas das organizações internacionais existentes pertencentes à *Creative Tourism Network*. No caso das instituições portuguesas, a sua atividade remonta ao ano de 2015.

A *Cerdeira Village Art & Craft* situa-se na aldeia de Cerdeira, no concelho da Lousã, que é um dos municípios da sub-região de Coimbra. Fornece um pacote diversificado de atividades, fazendo uso das línguas Portuguesa e Inglesa. Além de *workshops* relacionados com a produção de artesanato nacional (por exemplo, azulejos e cerâmica), organiza atividades que lidam com

a escrita e desenho em jornalismo, encadernação e escrita de viagens criativas. Os visitantes também são convidados a explorar a área circundante da vila, que oferece várias atividades para famílias e amantes da natureza, cultura e gastronomia, seguindo oito itinerários. Esse tipo de atividade é complementado pelo festival "Elementos à Solta - *Art meets Nature*", que acontece todos os anos, em julho.

A *Loulé Criativo* é uma organização de turismo criativo localizada no concelho de Loulé, na região do Algarve. A cidade de Loulé possui cerca de 20 000 habitantes (http://www.cm-loule.pt/pt/default.aspx, acesso em 11.05.2018). Realiza 46 atividades criativas, assumindo um portfólio que é o mais diversificado em todo o mundo, tendo por base a análise que realizámos às outras 22 instituições identificadas. Este desempenho resulta do forte empenho das autoridades locais na instituição e no papel que desempenha no seu território. A maior parte das atividades acontece na cidade de Loulé.

Mesmo que as principais atividades estejam relacionadas com a gastronomia tradicional e os vinhos, os elementos tradicionais locais e regionais estão sempre presentes. O mesmo ocorre com as outras atividades organizadas, em que o turista pode cocriar e envolver-se em muitas atividades desenhadas em estreita relação com o património cultural local.

As principais diferenças identificadas entre estas duas instituições e as restantes foram o facto de se localizarem em lugares de pequena dimensão, quando nos outros casos retidos nesta investigação sobressaem sobretudo espaços urbanos de maior dimensão populacional. Também se constatou a existência de uma estreita ligação entre as atividades realizadas e o património local e regional, assim como a clara identificação e caraterização dos organizadores/formadores das atividades (Remoaldo e Cadima Ribeiro, 2019a).

Tal como aconteceu com as outras instituições, a principal intenção da criação deste tipo de instituição foi promover e disseminar a cultura local e regional através das suas atividades, e criar produtos turísticos inovadores e autênticos.

Tanto o representante do *Loulé Criativo* como a diretora da *Cerdeira Village Art & Craft* destacaram um dos problemas e desafios da procura turística portuguesa, a saber: a sazonalidade. Este problema tem sido reconhecido para Portugal, no seu todo. A ligação de trajes e tradições à inovação foi a sua principal conquista alcançada, e as parcerias estabelecidas além de locais tinham ganho alguma dimensão internacional.

Estes casos nacionais assumem-se como bons exemplos de como é possível contrariar a excessiva centralização das atividades culturais e criativas que tem acontecido um pouco por todo o mundo, e também em Portugal. A saturação a que se vem assistindo de destinos como Lisboa, Porto e Algarve litoral, está a permitir a descentralização da atividade turística e a criar a oportunidade para o desenvolvimento sustentável de novos destinos, quase todos menos urbanizados mas nem por isso dotados de menor riqueza cultural, a qual pode ser partilhada pelos turistas e explorada recorrendo a novos modelos de consumo turístico. Na concretização

das estratégias de desenvolvimento de tais lugares, importa reunir contributos quer de entidades privadas quer de entidades públicas, o que já acontece, como ilustra o caso de Loulé, mas pode adicionalmente ser potenciado no momento em que municípios e Comunidades Intermunicipais assumam um papel reforçado na gestão da atividade turística e na sua promoção, tal qual previsto na Lei nº 50/2018, de descentralização administrativa.

Retornando ao nosso estudo de caso, e quanto ao contributo dos parceiros para as atividades a serem desenvolvidas, concluiu-se que recebem algum tipo de ajuda, mas os contornos e montantes da ajuda recebida não se revelaram completamente esclarecedores.

No que diz respeito ao contributo das iniciativas de turismo criativo que as entidades em causa promovem para a sustentabilidade das suas instituições, recebemos do representante de *Loulé Criativo* a resposta de que ainda estão à procura da sustentabilidade financeira no que respeita às atividades criativas oferecidas. Outro tanto deduzimos da informação que recolhemos da outra instituição que abordámos.

Em relação ao perfil dos turistas criativos, podem-se encontrar caraterísticas diferentes, atendendo a que o *Loulé Criativo* está localizado na costa marítima do país, numa região hoje bastante comprometida com a indústria do turismo, enquanto que *Cerdeira Village Art & Craft* opera num território agrícola e interior, com as limitações que existem no que se refere à acessibilidade. Os utilizadores deste tipo de atividades são famílias que tentam oferecer aos filhos uma experiência diferente ou pessoas entre os 30 e os 60 anos que gostam de realizar atividades mais envolventes e menos rotineiras.

4. Algumas conclusões e recomendações

Nos últimos anos, Portugal tem acompanhado a tendência de crescimento do turismo criativo e os exemplos existentes, certificados, têm-se assumido como bons exemplos à escala internacional. De facto, as instituições Portuguesas têm denotado um sério compromisso com a implementação de experiências de cocriação, procurando-se garantir um significativo envolvimento das comunidades locais, o que é elemento básico da autenticidade e da singularidade da experiência turística a oferecer.

Loulé Criativo e *Cerdeira Village Art & Craft* são dois exemplos de organizações que atuam nesta área e que estão certificadas pela *Creative Tourism Network*, e que se destacam pelas atividades criativas que têm vindo a desenvolver desde 2015. Constituem bons exemplos de projetos turísticos que estão a ser desenvolvidos em territórios que são pouco urbanizados (caso de Loulé) ou que correspondem a áreas rurais (caso de *Cerdeira Village Art & Craft*). Relativamente a Loulé, que ganhou uma projeção internacional sustentada, o envolvimento da autarquia em todo o processo tem conduzido a um evidente sucesso,

que se acredita que pode ser reforçado no quadro da assunção pelo município de novas competências na gestão do fenómeno turístico decorrentes da implementação da Lei da Descentralização Administrativa, de base local, em curso.

Os próximos anos serão decisivos para garantir a sustentabilidade destes projetos e das estratégias de desenvolvimento turístico neles suportadas, sendo desse ponto de vista também essencial perceber como é que as entidades a quem será conferida a competência da promoção turística dos territórios, as CIM, serão capazes de corporizar novos modelos de promoção. Aparte os recursos financeiros e humanos que importa mobilizar, estará em causa adotar estratégias de promoção que tomem por base os destinos e os produtos turísticos concretos, ao invés de territórios de identidade difusa e ofertas turísticas que pouco têm de comum entre si, como se verifica ainda hoje, em expressão do modelo usado e dos territórios promocionais que têm sido considerados. Estas considerações são válidas para os territórios a que fizemos referência antes mas são-no também para todas as restantes parcelas de Portugal.

Diga-se, a propósito, que se em muitos domínios para as quais está prevista a transferência de competências para os municípios ou para as Comunidades Intermunicipais no quadro da Lei da Descentralização Administrativa essa transferência pode ser questionada na sua eficácia, por força de condicionantes tecnológicas e escalas críticas de dimensionamento e gestão, isto é, reclamam-se servem territórios mais vastos que os municípios para a sua provisão e gestão, no caso do turismo, em razão do que se anota antes, o nível municipal e intermunicipal, parecem ser os adequados. São estes que configuram os destinos turísticos, no quadro da respetiva oferta de produtos identitários. A questão residirá em saber em que medida isso será percebido pelos interessados, e estes serão capazes de construir as parcerias locais que se exigem, e que eram já exigidas antes.

Independentemente da dimensão antes referida, para a pretendida consolidação deste tipo de produto turístico torna-se necessário aferir de forma mais aprofundada as motivações e o perfil do turista criativo. Nesse sentido, é imperativo que as instituições que já operam nesse segmento registem de forma mais regular e disponibilizem os dados referentes a este tipo de turista. O acesso a este tipo de dados permitirá desenvolver uma estratégia mais consertada, como vários *stakeholders*, do turismo criativo e, por esta via, dar consistência e escala à oferta a disponibilizar.

Agradecimentos

A presente investigação foi realizada com o apoio do Projeto “CREATOUR – Creative Tourism Destination Development in Small Cities and Rural Areas”, financiado por Fundos Europeus

(através do COMPETE2020, do POR Lisboa e do POR Algarve) e pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

Referências

Brouder, P. (2012), "Creative Outposts: Tourism's Place in Rural Innovation", Tourism Planning & Development, 9(4), pp. 383-396.

Remoaldo, P.C. e Cadima Ribeiro, J. (2019a), "Creative Tourism as a new challenge to the development of destinations – the Portuguese Case Study", in M. Peris-Ortiz, M.R. Cabrera-Flores e A. Serrano-Santoyo, Cultural and Creative Industries. A Path to Entrepreneurship and Innovation, Washington, Springer, capítulo 5, pp. 81-99.

Remoaldo, P.C., Matos, O., Freitas, I., Lopes, H., Ribeiro, V., Gôja, R. e Pereira, M. (2019b), "Good and not-so-good practices in creative tourism networks and platforms: An international review", in G. Richards e N. Duxbury (Eds.), A Research Agenda for Creative Tourism, Londres, Edward Elgar Publishing, 20 p. (em edição).

Richards, G. e Raymond C. (2000), "Creative Tourism", ATLAS News, 23, pp. 16-20.

Richards, G. e Wilson, J. (2006), "Developing creativity in tourism experiences: a solution to the serial reproduction of culture?", Tourism Management, 27, pp. 1209-1223.

World Wide Web

http://www.creativetourismnetwork.org/presentation/ (Creative Tourism Network - acedido em 19.06.2018).

http://www.cm-loule.pt/pt/default.aspx (sítio da Câmara Municipal de Loulé - acedido em 11.05.2018).

Autonomia local: descentralização e desenvolvimento

Mário Rui Martins, Professor Associado Convidado,

Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, mario.martins@fe.up.pt

Resumo

O texto explora as relações entre descentralização, desenvolvimento e autonomia local. Depois de clarificar as diferentes noções, e com a ajuda de indicadores de síntese, o texto argumenta que não existe uma relação direta entre desenvolvimento e descentralização e que é necessário ter em conta outro tipo de elementos para justificar e otimizar os processos de descentralização.

O texto conclui que no caso português o respeito pelo princípio da subsidiariedade deverá implicar uma dupla transferência de recursos para os municípios e para autarquias intermédias (regiões administrativas) a criar.

Palavras chave: Desenvolvimento, Descentralização, Autonomia, Autarquias, Regiões

1. Introdução

Este texto começará por clarificar as noções de descentralização e autonomia, realçando as dificuldades de operacionalizar as mesmas e fazendo uma abordagem empírica-descritiva das suas inter-relações (secção 2). A secção 3 argumenta que a falta de rigor no uso do termo descentralização suscita legítimas preocupações em relação ao processo de descentralização em curso. Nas conclusões, propõe-se uma dupla dimensão da descentralização como condição necessária ao sucesso do processo.

2. Descentralização e desenvolvimento

A organização territorial dos estados da Europa, incluindo os sistemas de autarquias locais, é fruto de um conjunto complexo de fatores, designadamente: diferentes percursos históricos; elevada diversidade geográfica, cultural e humana; fatores económicos e sociais; a importância relativa dos serviços públicos e dos mecanismos de solidariedade social; com a evolução da mobilidade; com tradições jurídicas diversas, etc.

Por estas razões existe na Europa uma enorme diversidade de sistemas de autarquias locais para países que apresentam diversas características comuns (Martins, 2001). Dois exemplos servirão para ilustrar esta diversidade tomando como base a dimensão demográfica dos estados. A França e o Reino Unido têm populações da mesma ordem de grandeza, contudo a França possui mais de 36 000 municípios (autarquias locais de nível inferior) e o Reino Unido

conta pouco mais de 400 autarquias locais de dois níveis. Enquanto a Bélgica e Portugal possuem números de habitantes semelhantes, a Bélgica é um estado federal com dois níveis de autarquias locais que se juntam às três regiões e Portugal é um estado unitário em que a um único nível de autarquias locais que regulamentam e gerem uma parte importante dos assuntos públicos – os municípios – se acrescentam apenas as regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

Como é que esta diversidade e os diferentes níveis de descentralização, entendida aqui como a repartição de recursos legais, financeiros e humanos entre a administração central e as autarquias locais (incluindo os estados federados no caso das federações) se relaciona com o nível de desenvolvimento das sociedades e o bem-estar das respetivas populações?

Afaste-se desde logo a ideia, largamente desacreditada hoje em dia, que o desenvolvimento é uma pré-condição necessária a ulteriores processos de descentralização. Como Smith (1985) argumentou, as relações descentralização-desenvolvimento devem ser vistas num contexto de movimentos e lutas sociais e políticas e não se compadecem com visões «economicistas» da sociedade.

Para analisar brevemente a relação entre descentralização e desenvolvimento nos países da União Europeia, vamos deitar mão de indicadores simplificados. Assim, para aferir o nível de descentralização utilizaremos a «despesa pública subnacional em % da despesa pública total». Como indicador do nível de desenvolvimento, ligado ao bem-estar das populações, o «PIB per capita em paridade de poder de compra». É evidente que este último indicador tem insuficiências graves largamente enunciadas por muitos e variados autores. Bregman (2017) resume alguns dos principais problemas e deficiências da noção de PIB como indicador de desenvolvimento e bem-estar.

A Tabela 1 ordena 13 países da União Europeia em função daqueles dois indicadores. Excluíram-se dos *rankings* os países da chamada Europa central e oriental, dado que os atuais sistemas autárquicos têm relativamente poucos anos de existência (cerca de duas décadas). Excluíram-se, igualmente, os países de menor dimensão: Chipre, Luxemburgo e Malta, bem assim como a Irlanda, cujo PIB tem variações bruscas (cresceu 26,3% em 2015) decorrentes em grande parte das baixas taxas de imposição dos lucros das empresas que levaram à deslocalização para a Irlanda das sedes sociais de muitas sociedades transnacionais.

Tabela 1: Ordenamento dos países da União Europeia (lista não exaustiva) em matéria de desenvolvimento e descentralização.

País	Nível de desenvolvimento PIB per capita (PPC)* (2017)	Nível de descentralização	Despesa pública subnacional em % da despesa pública total** (2016)
Países Baixos	1	8	31,4
Áustria	2	7	31,5
Dinamarca	3	1	63,4
Alemanha	4	5	40,1
Suécia	5	2	50,1
Bélgica	6	3	44,9
Finlândia	7	6	39,3
Reino Unido	8	10	24,1
França	9	11	19,4
Itália	10	9	27,5
Espanha	11	4	43,4
Portugal	12	12	12,4
Grécia	13	13	7,1

* Fonte: Eurostat

** Fonte: OECD: Fiscal Decentralisation Database

A Tabela 1 ordena os restantes 13 países em função dos dois indicadores escolhidos. Embora Portugal e a Grécia apresentem os níveis mais baixos nos dois indicadores, não existe uma correlação significativa entre os mesmos para a maioria dos países. Essa falta de correlação seria ainda mais evidente se em vez dos *rankings* utilizássemos os valores numéricos dos indicadores. Com efeito, se o rácio entre os valores máximo e mínimo do PIB per capita (PPC) é da ordem de 2, no caso da segunda variável, esse rácio é da ordem de 9.

Se o nível de descentralização não tem uma correlação positiva automática com o desenvolvimento económico (pelo menos medido ao nível do PIB per capita) é relativamente consensual que um reforço da descentralização pode ter efeitos positivos (ex. maior sensibilidade aos problemas e situações locais, melhor distribuição espacial dos serviços públicos) se implementada com esses objetivos em vista. Mas pode igualmente ter efeitos nefastos se esse

processo não for acompanhado por um decréscimo do peso da administração central e por uma repartição clara e proporcional dos diferentes recursos (competências, recursos financeiros e humanos).

3. Descentralização e autonomia local

A popularidade da noção de descentralização parece ser inversamente proporcional ao rigor com que a mesma é definida. Esta situação é bem patente em algumas polémicas associadas ao atual processo de descentralização: desde a questão da possível, mas improvável, deslocalização do INFARMED de Lisboa para o Porto até à proposta de eleição direta das presidências das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (ferida *ab initio* de impossibilidade no atual quadro constitucional).

Qualquer reforço substancial da descentralização é necessariamente um assunto complexo, cujas diferentes dimensões devem ser tomadas em linha de conta e requer amplo consenso político e social para ser levado a bom porto.

Uma transferência de competências da administração central para as autarquias locais, mesmo quando acompanhada por recursos financeiros e humanos proporcionais, poderá ser considerada politicamente inadequada. Por exemplo, se num determinado país o pagamento das remunerações dos professores do ensino secundário for processado pela administração central e noutro pelas autarquias locais, é claro que os recursos financeiros de que as autarquias locais, no segundo caso, têm necessidade para exercer as suas competências no setor da educação serão bem maiores do que no primeiro caso. Tal não quer dizer, no entanto, que elas disponham de maior capacidade de decisão política se o rácio alunos/professor, a fixação dos salários e as condições de trabalho dos professores forem decididos pela administração central. Esta situação, resultado da existência de atribuições partilhadas no setor da educação, para uns reflete uma mera delegação de competências, enquanto para outros se trata de descentralização.

Para ultrapassar esta ambiguidade é relevante fazer apelo ao conceito de autonomia local tal como definido na Carta Europeia da Autonomia Local, tratado internacional estabelecido no quadro do Conselho da Europa e que entrou em vigor em Portugal em 1 de abril de 1991.

Segundo a carta «entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos» (art. 3.º, n.º 1). Esta definição de ordem geral é complementada por disposições relativas à natureza das atribuições e competências e às finanças locais.

No que diz respeito ao âmbito da autonomia local, a Carta prescreve que «as atribuições confiadas às autarquias locais devem ser normalmente plenas e exclusivas» (art. 4.º, n.º 4) e que «em caso de delegação de poderes por uma autoridade central ou regional, as autarquias locais

devem gozar, na medida do possível, de liberdade para adaptar o seu exercício às condições locais» (art. 4.º, n.º 5).

A Carta define igualmente o princípio de subsidiariedade segundo o qual «em regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia» (art. 4.º, n.º 3).

Os ensinamentos a tirar daqui para o atual processo de descentralização em Portugal são a dois níveis. Primeiro, é importante não dar argumentos a quem confunde órgãos de poder político democraticamente eleitos, cujas escolhas legítimas não são necessariamente idênticas à da administração central, com simples institutos públicos. Segundo, o elevado número e diversidade dos municípios em Portugal impõe que o reforço da descentralização tenha de passar pela criação de autarquias intermédias entre os municípios e a administração central, nomeadamente a fim de garantir uma coordenação eficaz da ação pública.

4. Conclusão

Se a relação entre descentralização e desenvolvimento é complexa, e se devem evitar simplificações inapropriadas de causalidade ou de sequência temporal, é evidente que o nível de descentralização em Portugal está muito abaixo do da esmagadora maioria dos países da União Europeia.

No caso português, o respeito pelo princípio da subsidiariedade deverá implicar não somente um reforço dos recursos dos municípios, mas igualmente a criação de autarquias intermédias (*regiões administrativas* nos termos da Constituição da República) entre os municípios e a administração central. Para não aumentar excessivamente o peso da administração pública, tal necessitará uma transferência de recursos da administração central para as novas autarquias intermédias.

5. Bibliografia

BREGMAN, Rutger (2017): Utopia for realists. London: Bloomsbury.
MARTINS, Mário Rui (2001): As autarquias locais na União Europeia. Porto: ASA.
SMITH, Brian C. (1985): Decentralisation: The Territorial Dimension of the State. London: George Allen & Unwin.

Quem governa a Airbnb: a nova economia nas ruas do Porto

L. Carvalho [(a)], P. Chamusca [(a)], T. Mendes [(a)], J. A. Rio Fernandes [(a)]

[(a)] Centro de Estudos em Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT), Universidade do Porto

Resumo

Esta comunicação discute a narrativa de "partilha" e "micro-empreendedorismo" associada à difusão da plataforma Airbnb nas cidades, confrontando-a com evidência sobre o tipo de propriedades, concentração de proprietários e volume de receitas no caso da cidade do Porto. Sugere-se a partir daqui que a governação da Airbnb, à escala local – e em concreto no caso do Porto – deve procurar uma resposta que considere os diferentes tipos de situação que coexistem neste novo tipo de economia local de inserção global.

Palavras chave: Airbnb, Economia de partilha, Empreendedorismo, Regulação

1. A Airbnb e a Economia de Partilha

A Airbnb é, no seu essencial, uma plataforma digital que liga viajantes a proprietários interessados em disponibilizar as suas casas ou quartos para alojamento temporário. A sua história é hoje bem conhecida (Gallagher, 2017). A ideia nasce em 2007, em São Francisco (EUA), a partir do propósito de dois *designers* partilharem o seu apartamento com visitantes de passagem na cidade e com isso arrecadar algum rendimento extra. Nesse ano, a Airbnb fez a sua primeira partilha: três colchões de ar disponibilizados a três visitantes no apartamento (habitado) dos seus fundadores. Dez anos mais tarde, a Airbnb tinha já intermediado 300 milhões de partilhas de alojamento em todo o mundo (Airbnb, n.d.); a plataforma tinha disponíveis mais de 5 milhões de propriedades, distribuídas por 191 países e cerca de 80.000 cidades, ultrapassando a oferta das cinco maiores cadeias globais de hotéis (Business Insider, 2017).

A Airbnb é talvez o maior bastião do que se tem convencionado chamar de economia de partilha (Frenken e Schor, 2017). A plataforma facilita um enorme volume de transações entre "consumidores" (proprietários e visitantes, "*peer-to-peer*"), em que uns fornecem a outros o acesso temporário a bens subutilizados (e.g. casas) a troco de dinheiro. De facto, empresas como a Airbnb não produzem, detêm ou vendem bens físicos (ou mesmo serviços, na sua acepção mais geral); o seu modelo de negócio consiste na gestão tecnológica da intermediação *online* entre os proprietários desses

bens (que os querem rentabilizar) e outros que os queiram utilizar. A narrativa oficial da Airbnb salienta precisamente este caráter de partilha, bem como da facilitação do micro empreededorismo por via da tecnologia e do encontro cultural que proporciona entre visitantes e comunidades locais (Airbnb, n.d.), em oposição aos modelos mais corporativos e "distantes" do negócio de hotelaria tradicional nas cidades.

Mas será mesmo assim? Na realidade, o número de propriedades em regime de efetiva partilha na Airbnb – i.e. para alojamento temporário em propriedades de utilização permanente, indo ao encontro da ideia inicial dos seus fundadores – é reduzido e tem vindo a diminuir, representando menos de um terço do total de oferta Airbnb e menos de 15% da receita total (Wachsmuth e Weisler, 2018). Em muitas cidades, e na ausência de regulação, a Airbnb tem feito aumentar o diferencial de rentabilidade esperada com o aluguer de uma propriedade em regime temporário face ao mercado de alojamento permanente, contribuindo para retirar propriedades deste último a favor do primeiro (Petit et al., 2018). Por esta via, o perfil de utilizadores e das atividades económicas nas áreas urbanas mais atrativas à visita tem-se alterado, com o preço do imobiliário cada vez mais definido em função de uma procura de "city-users" – essencialmente internacional (e.g. de turistas) – sobrepondo-se à dinâmica económico-demográfica regional e desligando-se do poder de compra dos residentes. É neste contexto que, a par de microempreendedores que partilham de facto a sua habitação na lógica da génese Airbnb, tem vindo a crescer o número de "anfitriões profissionais" (i.e. que detêm e alugam múltiplas propriedades a tempo inteiro), representando hoje cerca de um terço da receita global da empresa e influenciando decisivamente as direções e os impactos desta plataforma nas cidades (Roelofson e Minca, 2018).

Nesta comunicação, exploramos estas dimensões para o caso do Porto, analisando a distribuição do universo de propriedades Airbnb na cidade em termos de tipo de propriedade, proprietários e receitas, com base em informação da Airdna – a maior empresa de recolha, análise e sistematização de dados de plataformas de alojamento local, nomeadamente a Airbnb (Secção 2). Detalhes metodológicos e das fontes da informação apresentada de seguida podem ser consulados em Fernandes et al. (2018). Para concluir, refletimos sobre as implicações da realidade no Porto para responder à pergunta sobre quem governa a Airbnb na cidade e levantar pistas sobre estratégias possíveis para tornar a sua governação mais efetiva (Secção 3).

2. A Airbnb no Porto

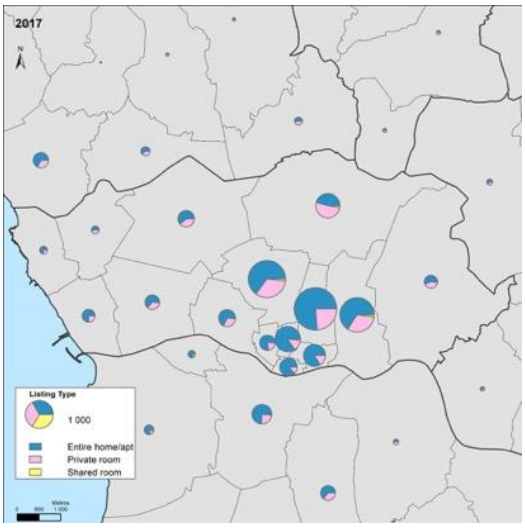
O número de propriedades Airbnb no Porto (e no seu entorno mais próximo) aumentou a um ritmo exponencial ao longo dos últimos anos. Em maio de 2018, existiam 15.610 propriedades registadas na Airbnb na Área Metropolitana do Porto. Destas, 74% localizavam-se no concelho do Porto (11.583 propriedades), com uma elevada concentração nas freguesias mais centrais – por exemplo, a freguesia de Santo Ildefonso concentrava 25% de todas as propriedades listadas no Concelho do Porto e, na freguesia da Vitória, existia a esta data uma propriedade listada por cada dois residentes.

2.1 Propriedades Airbnb: partilha, ou hotéis de facto?

A primeira propriedade Airbnb no Porto, listada em 2009, era um quarto privado num apartamento. Contudo, ao longo do tempo, e em sintonia com outras cidades, a maior parte das propriedades listadas passou a ser composta por casas ou apartamentos inteiros, com fins primariamente turísticos. Na verdade, as propriedades em regime de "partilha" de facto (i.e., quartos privados e partilhados) são hoje apenas 29% do total de propriedades listadas no Porto (29.5% na AMP)[2] e representam menos de 10% do total de receita. Este rácio é bem menor nas zonas mais procuradas da cidade, sendo apenas superior na Freguesia de Paranhos – aqui associado à tradição de aluguer quartos a estudantes universitários (ver Figura 1). Como exemplo, a Figura 2 ilustra a densidade de apartamentos e casas Airbnb inteiras no entorno da Avenida dos Aliados.

[2] Note-se que, na verdade, este valor para "partilha" pode estar sobreavaliado, dado que ter quartos disponibilizados não significa diretamente que a propriedade esteja habitada em permanência pelo seu proprietário.

Figura 1: Tipo de propriedades listadas na Airbnb, por freguesia



Fonte: Fernandes et al. (2018), com base em dados Airdna.

Figura 2: Tipo de propriedades listadas na Airbnb no entorno da Avenida dos Aliados/Baixa

Fonte: Fernandes et al. (2018), com base em dados Airdna (nota: localizações aproximadas, com pequenas margens de erro)

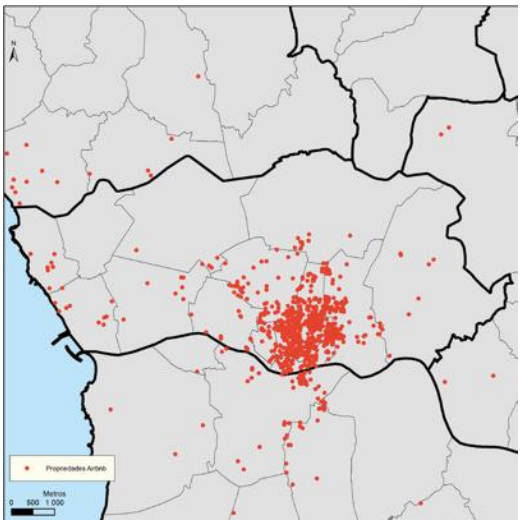
2.2 Proprietários: microempreendedores ou anfitriões profissionais?

Em maio de 2018, as mais de 15 mil propriedades Airbnb existentes na Área Metropolitana do Porto eram detidas por cerca de 7.542 proprietários, resultando num rácio ligeiramente superior a duas propriedades listadas por proprietário – vs. 1.26 em 2011. Aprofundando a análise, constatamos que existem neste território 20

proprietários (incluindo empresas) que exploram mais de 30 propriedades Airbnb cada um (o maior proprietário detém 83 propriedades listadas), representando um total de 954 estabelecimentos de alojamento local (mais de 6% do total de propriedades), as quais se localizam essencialmente no concelho do Porto (88%) e ao longo do litoral de Vila Nova de Gaia (9%) e, na sua grande maioria, dizem respeito a casas ou apartamentos inteiros (87%).

Por outras palavras, longe da narrativa do microempreendedor, os 20 proprietários com um maior número de propriedades exploram quase 1000 propriedades (6% do total – ver Figura 3) e são responsáveis por mais de 8% do rendimento total Airbnb gerado na AMP (mais de €6.8 milhões anuais).

Figura 3: Propriedades Airbnb detidas pelos 20 maiores proprietários



Fonte: Fernandes et al. (2018), com base em dados Airdna

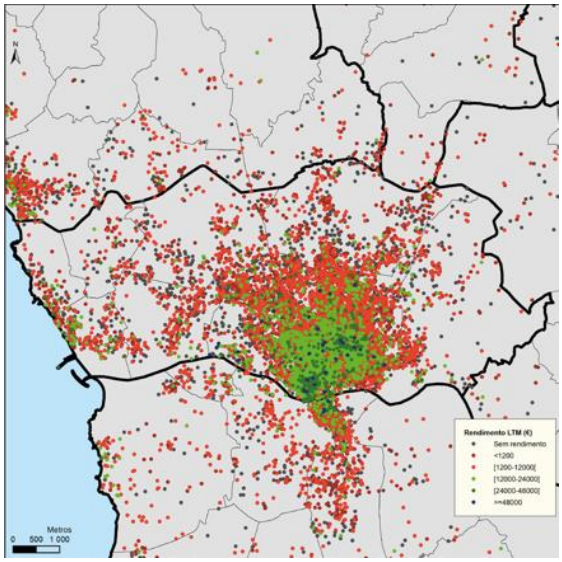
2.3 Receita: rendimento extra ou motor de novas economias urbanas?

De junho de 2017 a maio de 2018 apenas, a Airbnb gerou um rendimento direto superior a €67,5 milhões no concelho do Porto aos proprietários e de €81.2 milhões na AMP. Dentro deste quadro global, um grupo de 200 propriedades apenas (1.2% do total) gerou 10% da receita total Airbnb na Área Metropolitana. 171 destas propriedades estão situadas no concelho do Porto, das quais a que maior rendimento gerou entre junho de 2017 e maio de 2018 está na freguesia de Cedofeita: mais de €138.000 anuais.

Os dados tratados na figura 4 confirmam que as avultadas receitas geradas por uma maioria das propriedades listadas, nomeadamente as mais centrais, ultrapassam largamente um valor médio de €1000 mensais antes de impostos (mais de €12.000

anuais, a cor verde), o que é tendencialmente bastante superior ao que poderia ser esperado com a colocação das mesmas propriedades a usos de habitação permanente[3]. Em muitos casos, as receitas provenientes de alojamento Airbnb para os seus proprietários são muito substanciais, e têm dado origem a todo um conjunto de efeitos multiplicadores, com a criação de novos negócios associados, tais como gestão de propriedades, reabilitação de edificado, limpeza, manutenção, acompanhamento, angariação, etc. para manter e dinamizar o que efetivamente, em muitos casos, se veio tornar num negócio permanente e profissional de hotelaria.

Figura 4: Propriedades Airbnb por classe de rendimento (junho de 2017-maio de 2018)



Fonte: Fernandes et al. (2018), com base em dados Airdna

3. Quem governa a Airbnb?

Os efeitos – positivos e negativos – da rápida difusão da Airbnb no Porto (e em outras cidades) são hoje amplamente conhecidos. Por um lado, no curto prazo, temos a inegável alavancagem na requalificação de muito edificado (em muitos casos, como no Porto, antes em decadência), a par da geração de receita e todo um conjunto de novas atividades económicas associadas à proliferação do modelo de alojamento local preconizado pela Airbnb. Por outro lado, e com efeitos potencialmente menos salientes no imediato, mas de grande alcance futuro, verifica-se uma transformação da identidade e do perfil cultural dos lugares induzidos desde o exterior, verificando-se a criação de

[3] Análise aproximada, não incluindo ainda diferenciação fiscal entre arrendamento temporário e arrendamento permanente.

“distritos-hotel” e a expulsão (direta, indireta e induzida) da função residencial em certas áreas da cidade (e.g. Cocola-Gant, 2016; Carvalho et al., 2019).

A Airbnb, enquanto empresa, é naturalmente governada por si própria, no interesse dos seus acionistas. Todavia, dado o seu profundo impacto na transformação das cidades, esta tem vindo a articular-se com as autoridades, nomeadamente locais, no sentido de manter a sua “licença para operar” e evitar a proibição integral da sua atividade. Neste contexto, a empresa tem vindo a apoiar o desenvolvimento de regulação, incluindo a definição de limites ao número de dias de “partilha” de uma propriedade, o registo oficial das propriedades nos municípios, o apoio às autoridades na cobrança e devolução de taxas turísticas, ou a fiscalização do cumprimento de obrigações tributárias dos proprietários (Ferreri e Sanyal, 2018).

Contudo, como sabemos hoje, a grande maioria das estratégias e políticas de regulação que se tornaram lugar comum nas cidades (e.g. alugar a casa onde reside apenas por X dias/ano) têm-se mostrado inócuas ou de difícil implementação. Isto, nomeadamente, por se basearem em pressupostos de “partilha” que na realidade não existem (ou existem muito pouco), ignorando o contexto de elevada profissionalização e de emergência de estratégias “criativas” de fuga à fiscalização, tal como demonstrado em Londres/Westminster (Holman et al., 2018). O exemplo que aqui trazemos do Porto, tal como em outras cidades, sugere que pelo menos um segmento muito representativo desta atividade é um negócio de hotelaria, ou seja, é uma atividade económica assumida, pelo que é neste quadro que deve ser entendida.

Além disso, as políticas de regulação têm de adoptar estratégias capazes de manter a sustentabilidade e o equilíbrio das funções urbanas – cuja composição pode naturalmente variar entre territórios, mas devendo evitar situações de mono-especialização turística em zonas alargadas da cidade. Para além das possibilidades da regulação ou proibição, considera-se interessante que se passem a considerar i) novos modelos de taxação, ii) estratégias de comunicação e sensibilização alargada para os custos e benefícios do modelo atual de crescimento e hiper-concentração Airbnb em partes da cidade, iii) a delimitação de usos no âmbito do planeamento do território, considerando-se essencial iv) a articulação supra-municipal desta gestão.

4. Bibliografia

Airbnb (n.d.). https://press.atAirbnb.com/fast-facts/

Business Insider (2017). Airbnb now has more listings worldwide than the top five hotel brands combined. https://www.businessinsider.de/airbnb-total-worldwide-listings-2017-8?r=US&IR=T

Carvalho, L., Chamusca, P., Fernandes, J., & Pinto, J. (2019). Gentrification in Porto: floating city users and internationally-driven urban change. Urban Geography, doi.org/10.1080/02723638.2019.1585139

Cocola-Gant, A. (2016). Holiday rentals: The new gentrification battlefront. Sociological Research Online, 21(3), 1-9.

Fernandes, J., Carvalho, L., Chamusca, P., & Mendes, T. (2018). O Porto e a Airbnb. Book Cover, Porto.

Ferreri, M and Sanyal, R (2018) Platform economies and urban planning: Airbnb and regulated deregulation in London, Urban Studies. First Published February 28, 2018, https://doi.org/10.1177/0042098017751982.

Frenken, K., & Schor, J. (2017). Putting the sharing economy into perspective. Environmental Innovation and Societal Transitions, 23, 3-10.

Gallagher, L. (2017). The Airbnb story: how three ordinary guys disrupted an industry, made billions…and created plenty of controversy. Houghton Mifflin Harcourt.

Holman, N., Mossa, A., & Pani, E. (2018). Planning, value (s) and the market: An analytic for "what comes next?". Environment and Planning A: Economy and Space, 50(3), 608-626.

Pettit, C., Ticzon, C., Reades, J., Wentz, E. A., Ong, P., Martin, C., Laurence, T & Crommelin, L. (2018). How disruptive technology is impacting the housing and property markets: An examination of Airbnb. In Reed, R. & Pettit, C., Real Estate and GIS (pp. 36-64), Routledge, London.

Roelofsen, M., & Minca, C. (2018). The Superhost. Biopolitics, home and community in the Airbnb dream-world of global hospitality. Geoforum, 91, 170-181.

Wachsmuth, D., & Weisler, A. (2018). Airbnb and the rent gap: Gentrification through the sharing economy. Environment and Planning A: Economy and Space, 50(6), 1147-1170.

Geografias da Airbnb: as escalas, os efeitos e as opções

P. Chamusca [(a)], T. Mendes [(a)], L. Carvalho [(a)], J. A. Rio Fernandes [(a)]

[(a)] Centro de Estudos em Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT), Universidade do Porto

Resumo

Esta comunicação discute a transformação da cidade do Porto, em especial do seu centro, à luz das novas dinâmicas e escalas associadas ao turismo, ao comércio e à reabilitação urbana. A partir da análise de dados concretos – alojamento, comércio e reabilitação – sugere-se um maior foco do debate nas opções e no futuro que desejamos para as cidades, procurando promover o debate no equilíbrio entre as visões antagónicas que defendem a proibição ou liberalização total do mercado.

Palavras chave: Airbnb, Porto, Turismo, Comércio, População

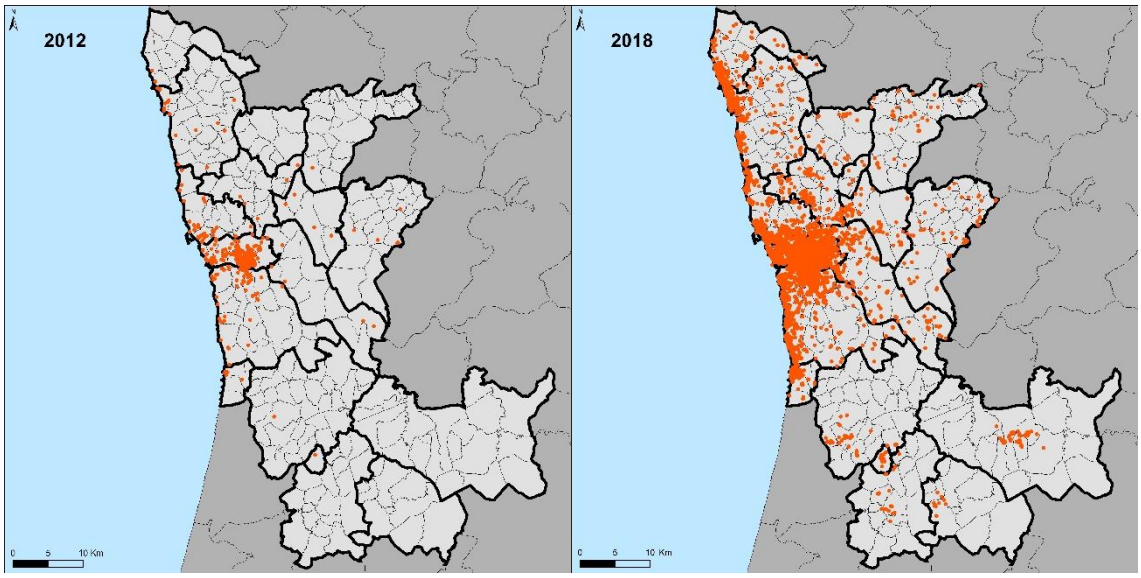
1. Geografias e escalas da mudança

Os territórios estão em constante mudança, procurando adaptar-se e responder a novas necessidades individuais e coletivas com o objetivo de promover qualidade de vida e desenvolvimento na sua base espacial. Nas cidades, a mudança é especialmente intensa, uma vez que estas reúnem um conjunto alargardo de condições de centralidade – económica, de acessibilidade e simbólica – e de complexas redes de articulação interna e externa. No Porto, despois de um período de crise e esvaziamento populacional e económico do centro, vários fatores (ampliação do aeroporto, reforço da mobilidade, regeneração urbana, aumento dos estudantes estrangeiros, crescimento dos visitantes), ajudaram a desenvolver uma "nova vida do velho centro" (Fernandes e Sposito, 2013).

Aqui, é evidente um aumento do número de utilizadores da cidade, o que parece estar associado essencialmente a novas dinâmicas que resultam da presença, instalação, ou utilização do espaço por estudantes, empresários, turistas e outros visitantes. O aumento, bastante significativo e contínuo, da atividade turística é frequentemente apontado como o principal responsável pelo dinamismo recente da área central do Porto, subdividida entre a Baixa (na parte alta) e do Centro Histórico (constituído no essencial pelos morros de Sé e Vitória e a frente de rio). Os dados disponíveis evidenciam novas dinâmicas, com destaque para o crescimento de 80% do número de passageiros desembarcados no aeroporto Francisco Sá Carneiro entre 2012 e 2017 –

com o volume de chegadas a ultrapassar os cinco milhões em 2017 – e para o aumento da oferta de alojamento tradicional, registando-se um crescimento de 141,4% do número de estabelecimentos hoteleiros no concelho do Porto entre 2012 e 2017 de acordo com os dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística. Contudo, tão ou mais importante que o crescimento do número de estabelecimentos hoteleiros na Baixa do Porto, parece ser a sua diversificação, as taxas de ocupação e a qualidade do serviço. Ainda que a mensuração destes elementos seja difícil – pela ausência de indicadores a esta escala – o levantamento funcional de atividades comerciais que realizamos na cidade do Porto identifica de forma clara a diversidade de unidades hoteleiras, com crescimento do número de hostels e outras soluções (por exemplo airbnb), além dos hotéis, reforçando-se a oferta para diferentes grupos etários e socioeconómicos. Apenas no domínio do alojamento local registe-se o crescimento da oferta de Airbnb no concelho do Porto, passando de 323 propriedades em 2012 para 11583 em maio de 2018 (Fernandes et. al, 2018a).

Figura 1: Propriedades listadas na Airbnb, por localização absoluta



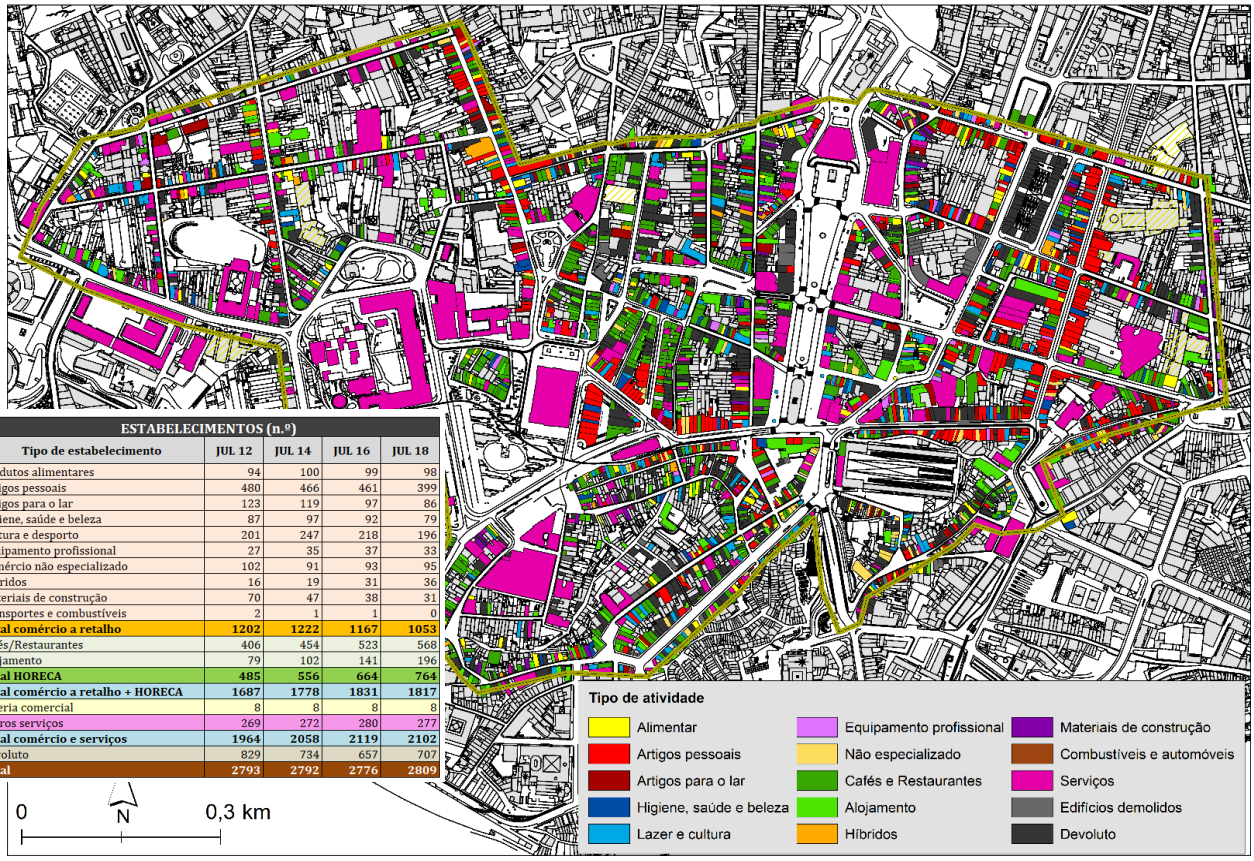
Fonte: Fernandes et al. (2018a), com base em dados Airdna.

Como seria de esperar, a geografia da Airbnb na Área Metropolitana do Porto é marcada pela importância do concelho do Porto (74%) e em particular pela concentração no seu centro histórico e na Baixa, com apenas a freguesia de Santo Ildefonso a acolher 24% das propriedades registadas no Porto. É também neste espaço que se localizam as propriedades mais rentáveis – 4 em cada 5 das 200 com maior rendimento registado entre julho de 2017 e maio de 2018 –, verificando-se que neste período o rendimento total gerado no concelho do Porto ultrapassou os 67,5 milhões de euros (Fernandes et

al, 2018a). Além deste “porto-centrismo” e do “centro-centrismo” no Porto da Airbnb observamos uma importância do corredor litoral entre a Póvoa de Varzim e Espinho, que se consolida como espaço de concentração de unidades Airbnb a partir de 2013, ano em que já encontramos 113 propriedades localizadas a menos de mil metros da costa.

Mas não só o turismo explica a nova vida do Porto e o crescimento da sua população flutuante, já que o há outros utilizadores da cidade, que “vivem” a cidade em diferentes horas do dia, em diferentes épocas do ano e a fazer coisas diferentes, como visitantes diversos e estudantes em particular. Entre estes, merece ser notado o forte crescimento da capacidade de atração de estudantes universitários estrangeiros pela Universidade do Porto, triplicando em apenas doze anos (Fernandes et. al, 2018b). Em simultâneo, o aumento da população flutuante, a qualificação urbanística da cidade e o reforço da mobilidade promovem também uma diversificação da atividade económica, sendo especialmente evidente no centro da cidade, o crescimento da oferta de alojamento (148,10%), dos cafés e restaurantes (39,90%) e dos estabelecimentos que combinam vários tipos de atividade, muitas vezes orientadas para turistas (125%) entre 2012 e 2018.

Figura 2: Estabelecimentos de comércio e serviços na Baixa do Porto (julho de 2018) e variação (2012-2018)



ESTABELECIMENTOS (n.º)				
Tipo de estabelecimento	JUL 12	JUL 14	JUL 16	JUL 18
Produtos alimentares	94	100	99	98
Artigos pessoais	480	466	461	399
Artigos para o lar	123	119	97	86
Higiene, saúde e beleza	87	97	92	79
Cultura e desporto	201	247	218	196
Equipamento profissional	27	35	37	33
Comércio não especializado	102	91	93	95
Híbridos	16	19	31	36
Materiais de construção	70	47	38	31
Transportes e combustíveis	2	1	1	0
Total comércio a retalho	**1202**	**1222**	**1167**	**1053**
Cafés/Restaurantes	406	454	523	568
Alojamento	79	102	141	196
Total HORECA	**485**	**556**	**664**	**764**
Total comércio a retalho + HORECA	**1687**	**1778**	**1831**	**1817**
Galeria comercial	8	8	8	8
Outros serviços	269	272	280	277
Total comércio e serviços	**1964**	**2058**	**2119**	**2102**
Devoluto	829	734	657	707
Total	**2793**	**2792**	**2776**	**2809**

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em levantamentos funcionais.

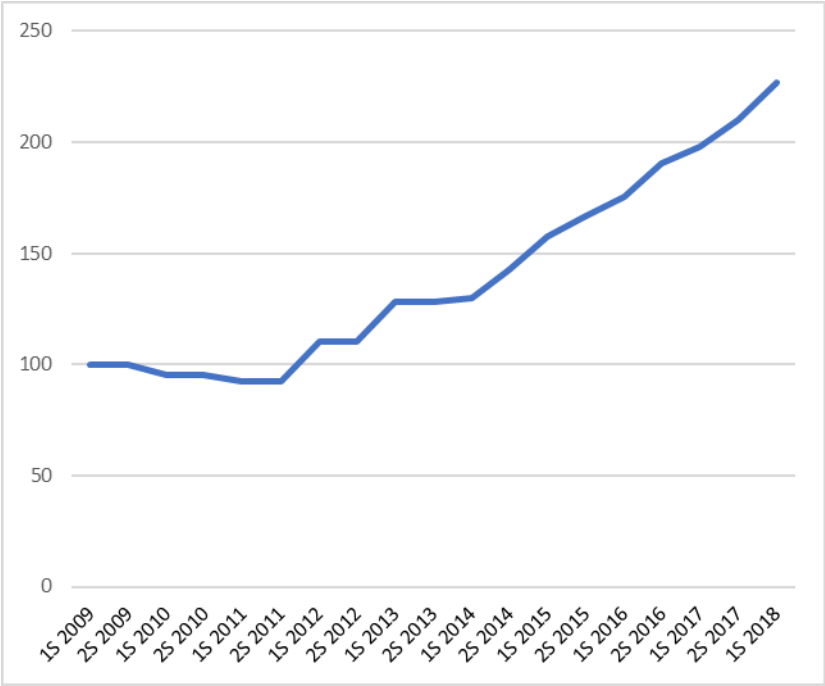
Apesar disso, o centro do Porto mantém uma oferta diversificada, em quantidade e qualidade, sobretudo quando nos focamos no comércio e no alojamento e restauração. O comércio apresenta, em 2018 , uma forte incidência das unidades de venda de artigos pessoais (399 estabelecimentos) – com fortes concentrações nas ruas de Santa Catarina, 31 de Janeiro, Cedofeita ou Clérigos – apesar de serem também importantes o comércio de artigos de lazer, cultura e desporto (196 estabelecimentos), de comércio não especializado (95 estabelecimentos) e de produtos para o lar (86 estabelecimentos). Sobressai, contudo, a grande quantidade de cafés e restaurantes (568 estabelecimentos) e também as unidades de alojamento (196 estabelecimentos), dispersos um pouco por toda a área, numa oferta muito diversificada. Sem esquecer o considerável número de situações de coexistência de várias atividades num mesmo estabelecimento, em formas de maior ou menor hibridismo (36).

2. Os efeitos

O aumento de visitantes – dos tradicionais turistas, dos excursionistas nacionais e galegos, a que se somam os estudantes universitários – promove uma acentuada pressão sobre o território, em especial o espaço central da cidade do Porto. Estas alterações têm efeitos evidentes sobre a cidade e os seus habitantes, destacando-se:

- Reabilitação do edificado. O contexto atrativo ao investimento privado faz com que o "mercado" passe a apostar na melhoria dos prédios, promovendo a sua conservação, ainda que com soluções muito diversificadas e discutíveis, que oscilam entre o restauro, o fachadismo e a renovação. A intervenção sobre os edifícios acontece a ritmos sem paralelo, uma vez que a "rentabildiade do centro" permite a intervenção sem apoio de dinheiros públicos, ainda que este possa ser mobilizado, , em especial em grandes projetos hoteleitos no centro da cidade.
- Crescimento dos custos do solo na área central. Além da procura dos visitantes, há também alguns residentes no Porto e na envolvência que procuram o "espaço na moda", contribuindo para o aumento dos consumidores de restaurantes e lojas, o que ocorre a par do aumento de alojamentos. Este aumento da procura leva ao aumento dos preços dos edifícios, cada vez mais atrativos para empresários (individuais ou organizados em grandes grupos económicos, muitos deles investidores internacionais globalizados) que procuram investir em negócios orientados para turistas e/ou para a classe média-alta, seduzindo os proprietários com quantias simpáticas. De acordo com o "Confidencial Imobiliário" os preços no Centro Histórico do Porto valorizaram a uma média de 14,6%/ano desde 2009.

Figura 4: Índice de preços (2009=100) do Centro Histórico do Porto (2009-2018)



Fonte: Confidencial Imobiliário (https://confidencialimobiliario.com/).

- Gentrificação. A reabilição do edificado e o aumento do preço do solo são, quase sempre, incomportáveis com a manutenção dos residentes do centro da cidade. A transferência de propriedade e a multiplicação de empreendimentos de alojamento local estão, por isso, associadas a um processo intenso de alteração do perfil social e económico do residente, com crescimento dos despejos e saída da classe mais baixa para localizações na periferia, uma vez que mesmo as habitações disponíveis no centro são incompatíveis com os rendimentos que auferem;
- Turistificação. Dada a importância dos visitantes, a transformação do centro vai-se fazendo de modo a responder sobretudo a estes, do que resulta a multiplicação de com casas de cores garridas, as intervenções de fachada (em que estas são conservadas e tudo o mais é demolido), assim como a multiplicação de esplanadas e reforço de transportes especiais, como autocarros de sobe e desce, tuk tuk, percursos de segway, etc.

3. Opções: que cidade queremos?

As transformações observadas, com crescimento da população flutuante e aumento dos serviços orientados para os turistas – com destaque para a Airbnb – têm motivado um intenso debate no contexto académico, político e no seio da sociedade civil, que normalmente opõe duas visões antagónicas: entre o bom e o mau; entre a necessidade de proibir tudo e o desejo de políticas que favoreçam o mercado.

Uma das posições é ilustrada de forma perfeita numa entrevista recente à La Voz de Galicia (21/01/2018), onde o Presidente da Câmara Municipal do Porto afirma que "O dramatismo associado ao turismo é uma conversa muito aborrecida. O Porto sempre foi gentrificado. Por ingleses, alemães, franceses. No século XX pelos portugueses que regressaram do Brasil… Mas a pior gentrificação aconteceu nos anos 1970, 80 e 90 quando a cidade perdeu 150.000 habitantes. Os que ficaram é porque não conseguiam sair", acrescentando que a "A gentrificação é uma ideia aborrecida da esquerda reacionária, que fala cada vez mais de um fenómeno que não existe". Esta posição defende que a gentrificação e a transformação associada a turistas/visitantes, em várias expressões, sempre existiu e existirá. É um processo que produz riqueza e a qualificação da cidade e, por isso, não deve ser limitada. É a consagração do triunfo do mercado sobre a política. (Feita por um politico)!

A outra posição assume a transformação, nos moldes atuais, como um "mal urbano" que deve ser combatido pelas políticas públicas, sendo urgente a existência de mecanismos regulatórios e proibitivos do crescimento destas atividades. Esta perspectiva está de certa forma presente nas preocupações de entidades como o ICOMOS, que no contexto das jornadas "Porto 20 anos depois: Processo de turistificação de uma cidade Património Mundial" destacava que "O processo é conhecido, trata-se do aproveitamento máximo do valor do património cultural como recurso económico, sendo neste caso a forma mais eficaz de exploração. É assim que vemos surgir demasiadas vezes operações urbanas fachadistas e negócios descartáveis que colocam em causa não só a integridade do património arquitetónico do Porto, mas impossibilitam a fixação de residentes locais criando, cada vez mais, a sensação de espaço sem história. Outra circunstância igualmente gravosa é a ocupação massiva do espaço público por eventos e dispositivos que apelam ao consumo lesando o valor paisagístico de um conjunto urbano que, em 1996, foi considerado único no mundo." (ICOMOS Portugal, 2016).

Perante esta dualidade parece-nos essencial centrar o debate na cidade que queremos, promovendo a construção conjunta de um futuro desejado e de uma cidade para todos. Neste processo será essencial compreender a cidade que temos, marcada por: i) uma população "flutuante" (em crescimento), uma população residente (em perda) e um problema político: com o esvaziamento da cidade dos "votantes", quem avalia os governantes e as políticas públicas?; ii) crescimento turístico e risco de exclusão e turismofobia; iii) desencontros vários entre a riqueza de "exportação" e do imobiliário, face à repulsão do habitantes locais; iv) recuperação/restauro das construções e reutilização (que é necessária), mas com crescimento de um (dispensável) fachadismo de "city beautiful", com ares do barroco disneilandico – como vemos nas Cardosas ou no Via Catarina, com um fachadismo que recria um cenário ou imaginário – que favorece a imagem e desvaloriza a dimensão social da cidade, espaço de mistura e inclusão de todos.

4. Bibliografia

Confidencial Imobiliário (2018). *Índice de preços do Centro Histórico do Porto.* (https://confidencialimobiliario.com/).

Fernandes, José Rio; Carvalho, Luís; Chamusca, Pedro; Mendes, Thiago (2018a). *O Porto e a Airbnb*. Porto. Book Cover. ISBN:978-989-8898—17-3. 79p.

Fernandes, José; Carvalho, Luís; Chamusca, Pedro; Pinto, Jorge (2018b). Gentrification in Porto: problems and opportunities in the past and in the future of an internationally open city. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)*, n.º 15 (dezembro). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 177-198, dx.doi.org/10.17127/got/2018.15.008

Fernandes, José Rio & Sposito, Maria Encarnação (org. 2013) "*A nova vida do velho centro nas cidades portuguesas e brasileiras*". FLUP/CEGOT

ICOMOS Portugal (2016). "*Porto 20 anos depois: Processo de turistificação de uma cidade Património Mundial*" (http://icomos.pt/index.php/81-debate-porto-20-anos-depois-processo-de-turistificacao-de-uma-cidade-patrimonio-mundial)

La Voz de Galicia (2018). *Entrevista de Rui Moreira*. (https://www.lavozdegalicia.es/noticia/internacional/2018/01/21/ave-oporto-vigo-vez-aeropuerto-vigo-oporto/0003_201801G21P6992.htm)

Los barrios: laboratorios urbanos donde testar los procesos de descentralización y participación social

M. J. Piñeira Mantiñán [(a)]

[(a)] Facultade de Xeografía e Historia, mariajose.pineira@usc.es

Resumo

Las elecciones municipales de 2015 han marcado un punto de inflexión en el modelo de gobernanza de las ciudades españolas. Frente a un modelo de gestión urbana centralizado y altamente burocratizado, numerosas ciudades han apostado por la descentralización de la administración local y la participación como método de aproximación de la administración a la ciudadanía. En este artículo analizamos los procesos de descentralización llevados a cabo en ciudades como Madrid, Barcelona, Valencia y Santiago de Compostela, y veremos con qué dificultades se encuentran a la hora de implementarlos. Para ello, se han llevado a cabo encuestas semiestructuradas a responsables técnicos de dichos ayuntamientos y a asociaciones ciudadanas, como las Federaciones de Asociaciones de Vecinos, y Plataformas Anti-Ejecuciones Hipotecarias (PAH).

Palavras chave: Descentralización, distritos, empoderamiento, presupuestos participativos, España.

1. Introducción

Las ciudades españolas y sus barrios se han convertido desde las elecciones municipales de 2015 en lugares privilegiados de innovación democrática. Una circunstancia que aparece como respuesta a la crisis en el modelo de gobierno urbano reinante hasta entonces -basado en la especulación financiero-inmobiliaria y la desregularización- (Lois, Piñeira, Vives, 2016) y al distanciamiento existente entre los poderes públicos y la sociedad. El Estado, lejos de atender los problemas de vulnerabilidad económica, social y residencial en la que se vio inmersa buena parte de la sociedad (Piñeira y Trillo, 2016), optó por afrontar la deuda de los bancos y poner en marcha unas políticas de austeridad, que consistieron en el recorte de personal y servicios básicos- (Eizaguirre et alt., 2017; García Cabeza, 2017), y la privatización o externalización de algunos de ellos. Todo ello condujo a un notable empeoramiento en condiciones de vida de los ciudadanos y dio lugar a una desafección política (Del Romero y Valera, 2015; Vale, 2014; Gómez y Romero, 2016).

En ese contexto, las promesas de un nuevo modelo de gobernanza urbana augurada por los nuevos partidos de izquierda surgidos del movimiento ciudadano, como Podemos y

otras coaliciones municipales, los encumbró como la nueva alternativa política. Sus programas electorales gantizaban la defensa de los derechos democráticos, el fin de la corrupción, la restauración del bienestar de los ciudadanos (Ekers, Hamel y Keil, 2012; Romero y Farinós, 2011) y un modelo de gestión basado en la descentralización, el trabajo en red, la colaboración entre actores e instituciones, y la participación. Su llegada al poder municipal en ciudades como Madrid, Barcelona, A Coruña, Santiago de Compostela, hizo de estas ciudades y sus barrios verdaderos laboratorios en los que empezar a poner en marcha nuevas políticas urbanas. Entre ellas estaba la descentralización, a través de la cual se redefinirían las estructuras, procedimientos y prácticas de gobierno para estar más cerca de la ciudadanía; y se establecerían nuevas figuras de participación, que favorecerían la inclusión de la población en los procesos deliberativos de los programas y políticas públicas

En este artículo nos centraremos a los nuevos modelos de gobernanza urbana y las políticas de descentralización y participación que se están llevando a cabo en ciudades como Madrid, Barcelona Valencia y Santiago de Compostela. Trasladaremos los resultados de entrevistas a representantes del gobierno municipal y plataformas ciudadanas, que nos han permitido comprobar en qué medida la administración está logrando una aproximación a la sociedad, analizar los proyectos que están llevando a cabo para mitigar la vulnerabilidad en los barrios y aproximarnos a los problemas con los que se encuentran para cumplir sus promesas electorales.

2. Descentralización y participación social: dos claves de la nueva gobernanza urbana

Actualmente, la descentralización se visualiza como la medida que permitirá dar respuesta a los problemas que la crisis ha proyectado sobre las ciudades y sus barrios (desempleo, pobreza, exclusión social), potenciar el desarrollo de las competencias municipales en el marco de una colaboración institucional positiva, y mejorar la calidad de los servicios (Miller, 2002; Ballaguer et alt. 2010). En líneas generales, podemos distinguir tres tipos principales de descentralización (Rondinelli y Nelis, 1986; Prud'homme, 1995):

- Administrativa: mediante la existencia de oficinas municipales en cada barrio/distrito, que se ocupan de la realización de trámites (padrón de habitantes, certificados, cambios de titularidad, etc.), provisión de servicios técnicos (licencias de actividades

económicas, licencias de obras, ocupación de la vía pública, vados, reservas de estacionamiento, denuncias por infracciones) o provisión de servicios personales (residencias para mayores, guarderías, ayuda domiciliaria, centros cívicos, prevención sanitaria, promoción cultural, etc.). De esta manera se consigue una gestión administrativa mucho más eficaz y cercana a los ciudadanos,

- Presupuestaria: destinando a cada barrio un presupuesto para que lo gestione de forma independiente; y la puesta en marcha de presupuestos participativos, un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos (UN-HABITAT, 2004)
- Política: mediante la figura del regidor/concejal de distrito/barrio, generalmente nombrados por la alcaldía; y los Consejos de Barrio, que elevan a la alcaldía las necesidades de barrio, al tiempo que funcionan como órganos de participación, consulta, información, control y propuesta de la gestión municipal.

Todas ellas han venido acompañadas de una mayor participación de los ciudadanos en las actividades públicas (Costas, 1998). Frente al modelo de gobernanza clásico, en el que las relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía pasaban por unas coordenadas muy definidas y poco flexibles, basadas en unos esquemas de participación por invitación; en la actualidad, se aboga por un modelo de gobernanza innovador-institucional, que intenta lograr un formato de participación que modifique los instrumentos y capacidades de los agentes, mejorando la interacción y las sinergias ciudadano-institucionales, con el objetivo último de regenerar en profundidad el sistema de democracia representativa, haciéndolo más flexible y permeable a las demandas ciudadanas (Rodríguez, 2010).

No obstante, el éxito este nuevo modelo participativo, depende en buena medida del capital social de cada comunidad y de la cultura cívica, es decir, el grado de participación con el que los ciudadanos vienen participando de las actividades políticas y sociales de su comunidad (Costas, 1998). En aquellas ciudades donde el movimiento asociativo juega un papel muy importante a la hora de movilizar a sus ciudadanos en asuntos culturales, políticos y sociales, resulta más fácil llevar a cabo proyectos participativos. Por el contrario, aquellas otras en las que el asociacionismo es escaso, promover que la población se involucre en nuevos proyectos, participe en asambleas de barrio y proponga iniciativas exige un proceso de sensibilización y la búsqueda de fórmulas que atraigan e integren progresivamente a todos los colectivos de la población en las reuniones y debates de barrio.

3. Distritos Empoderados: una asignatura pendiente

A lo largo de los últimos cuatro años, un nutrido volumen de investigaciones nos han permitido aproximarnos a los nuevos modelos de gobernanza que se están llevando a cabo en esas ciudades (Díaz, Lourés y Pradel, 2018; Romero y Farinós, 2011), a sus modelo de gestión (Martí, Bonet y Pybus, 2009), a las problemáticas que afectan a sus barrios; y al mismo tiempo conocer los proyectos que se están poniendo en marcha de cara a favorecer su cohesión territorial (Borja y Muxi, 2014; Nel.lo 2017; Nel.lo y Goma, 2018; Boira, 2012), y la participación ciudadana (Cabreirizo, Klett y García, 2014; Telleria y Gurrutxaga, 2015). En esta ocasión, el foco de análisis centra en comprobar cómo se están llevando los procesos de descentralización en ciudades como Madrid, Barcelona, Valencia y Santiago de Compostela y cuáles son los problemas que se observan para su implementación.

El impacto que el movimiento 15M tuvo en ciudades como Madrid y Barcelona provocó que las investigaciones sobre nuevos modelos de gobernanza urbana se hayan focalizado en dichas ciudades, sobre todo a partir de las elecciones de 2015 que llevaron al poder a Carmena y Ada Colau, con sus candidaturas ciudadanas. Sus iniciativas en materia de descentralización política, administrativa y presupuestaria, las convirtieron en referentes de estudio, si bien su punto de partida fue muy diferente. En el caso de Barcelona, la descentralización política-administrativa se remonta a 1986, cuando se aprobaron las Normas Reguladoras del Funcionamiento de los Distritos, en las que se definían los mecanismos de gestión de cada uno y los mecanismos de participación. Desde un principio se consideró que la delimitación de los 10 distritos, gestionados por Regidor/concejal de distrito y un Consejo de Distrito, favorecería la diversidad social, establecer unidades reales de relación y comunicación, identificar a los distritos como unidades de planeamiento urbanístico y limitar la población a un volumen que podría oscilar entre 150.000 y 200.000 habitantes (Rubio, 2012). Además, en el año 2004 el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley de Barrios Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren atención especial como mecanismo de lucha contra la segregación urbana (Nel.lo, 2008).

Madrid, por el contrario, partía de un modelo de gobernanza centralizado y excesivamente burocratizado, por lo que, si se quería acercar la administración a la ciudadanía y conocer de cerca los problemas de los barrios, urgía poner en marcha el

proceso de descentralización. En consecuencia, se reorganizaron las Juntas Municipales de Distrito, y se les asignaron nuevas competencias. Entre ellas estaba la gestión de servicios de Medio Ambiente y Escena Urbana, que les aportaba mayor solvencia técnica para el mantenimiento de calles y aceras, y mejora y restauración de zonas verdes; y los Servicios al Ciudadano, a través de los cuales podían dar una mayor cobertura a los servicios sociales, educativos y culturales. Paralelamente, se crearon los Foros Locales -uno por distrito-, con el objetivo de impulsar la participación de los ciudadanos y de las entidades sin ánimo de lucro. Sin embargo, la nueva corporación municipal se iba a encontrar con varios problemas a la hora de poner en marcha sus iniciativas: en primer lugar, abrir oficinas en los barrios exigía tener personal cualificado para atenderlas del que no se disponía, por lo se tendría que convocar una oferta empleo público, cuando las arcas municipales estaban afectadas por un endeudamiento notable. Por otra parte, el arraigo durante décadas de un modelo de gobierno urbano centralizado perpetuó métodos de trabajo con los que era necesario romper. Las nuevas políticas urbanas exigían un cambio de mentalidad del funcionariado, que a partir de ahora tendría que colaborar más de cerca con actores locales, que a partir de ahora empezarían a participar de forma activa en el diseño, desarrollo y evaluación de las políticas municipales.

Hubo otras ciudades españolas, en las que los procesos de descentralización llevados a cabo merecen ser mencionados. Es el caso de Valencia, gobernada durante 25 años por el Partido Popular, que apostó por un modelo de ciudad enfocado en los megaproyectos (Ciudad de la Cultura y las Artes, Fórmula 1), altamente especulativos, que suponían la destrucción y aislamiento de barrios históricos como el del Cabanyal. Con el fin de intervenir desde el corazón del mismo, en 2010 el ayuntamiento transfirió a la empresa Cabanyal 2010 las competencias necesarias para ejecutar Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar (PEPRI), con el que se destruirían 1.600 viviendas. Fue la descentralización en pro de la destrucción de un barrio marinero histórico, de gran identidad, donde el movimiento vecinal estaba fuertemente arraigado. La llegada al gobierno municipal de la coalición conformada por Compromís, PSPV-PSOE y València en Comú supuso una ruptura total con dicho Plan. En consecuencia, se cambió el cuadro de personal de la oficina del Cabanyal y se aprobaron nuevos estatutos. A partir de entonces, dicha entidad se convirtió en una Oficina de Rehabilitación, a través de la cual se ofrece a los vecinos información sobre las determinaciones urbanísticas de El Plan Especial y de su Catálogo; se fomenta la rehabilitación del patrimonio inmobiliario; se tramitan y asignan las ayudas públicas a la rehabilitación de inmuebles

en colaboración con otros Organismos de la Administración Pública; y se ofrece asesoramiento técnico, económico y jurídico.

Desde el punto de vista económico, la descentralización se basó en la transferencia de parte de los presupuestos municipales a los distritos -sobre todo a aquellos aquejados por una situación de mayor vulnerabilidad-, que pasarían a gestionarlos de forma autónoma. Para tal fin, en Madrid se creó el Fondo de Reequilibrio Territorial, en el que a partir de un conjunto de indicadores se elaboró un ranking de distritos, barrios y sectores con mayores necesidades. Luego se aplicó el principio de asimetría para asignar a cada distrito un presupuesto diferente para posibles intervenciones. A partir de ahí el presupuesto de los distritos se fue incrementando, sobre todo en los de Usera y Puente de Vallecas (el corazón residencial de la clase trabajadora de Madrid anteriormente vinculada a la industria sindicalizada) donde la dotación presupuestaria aumentó en más de un 20%. En el caso de Barcelona, la normativa de 2001 referente al funcionamiento de los distritos estipulaba que el presupuesto municipal debía garantizar que cada año el 15% de sus recursos ordinarios sea gestionado por los distritos. Con el cambio de gobierno en 2015, dicho porcentaje se incrementó como media hasta el 16%, y llegó a superar el 20% en distritos como los de Nou Barris, Sant Martí y Sant Andreu. Un hecho que obedece a la puesta en marcha del Pla de Barris, destinado a cohesionar y empoderar aquellos barrios que más lo necesitan desde una perspectiva de justicia social y territorial (Nel.lo, 2017).

Tabla 1. Gasto municipal ejecutado por los distritos en Madrid.

	Gasto 2014	**Gasto 2015**	**Gasto 2016**	**Gasto 2017**	**Gasto 2018**	**Incremento 2014-2018**
Centro	23.471.340,78	25.211.791,74	22.996.378,13	23.499.841,55	27.036.745,64	15,19%
Arganzuela	22.175.021,61	21.058.682,41	21.236.342,49	22.417.432,94	25.769.077,50	16,21%
Retiro	15.255.369,57	15.186.830,52	15.192.277,80	16.418.854,44	18.172.948,23	19,12%
Salamanca	13.534.991,52	14.339.896,55	13.661.090,89	14.844.533,02	16.527.690,05	22,11%
Chamartín	15.603.452,55	15.958.318,90	16.787.996,17	18.387.961,51	16.487.278,69	5,66%
Tetuán	22.352.764,23	21.694.625,82	22.391.689,37	23.496.885,88	27.081.305,53	21,15%
Chamberí	14.519.129,07	13.725.557,01	14.399.873,37	14.974.957,36	16.849.899,67	16,05%
Fuencarral-el pardo	29.340.854,23	28.043.910,60	29.263.335,20	31.969.816,29	35.772.965,60	21,92%
Moncloa-aravaca	25.490.919,50	23.554.686,99	26.294.308,40	28.061.499,80	29.968.781,04	17,57%
Latina	37.822.646,58	38.671.586,82	41.250.588,53	43.265.626,51	48.384.786,62	27,93%
Carabanchel	30.505.202,31	31.105.392,93	32.404.020,92	35.384.763,92	37.100.011,45	21,62%
Usera	24.841.711,97	24.836.176,94	25.963.243,66	29.035.649,93	36.570.933,30	47,22%
Puente de vallecas	38.697.354,58	39.139.950,94	42.777.360,50	48.010.580,53	53.928.523,66	39,36%
Moratalaz	19.099.909,37	20.005.654,28	22.699.248,00	23.423.848,84	24.419.227,09	27,85%

Ciudad lineal	26.696.658,11	26.593.691,34	29.058.086,30	31.186.126,91	35.073.908,05	31,38%
Hortaleza	23.757.902,17	22.697.991,53	26.606.459,88	25.578.139,42	34.940.120,15	47,07%
Villaverde	27.699.538,67	28.309.347,33	31.333.532,11	34.011.939,24	39.836.045,60	43,81%
Villa de vallecas	14.935.351,07	14.475.655,69	16.115.299,99	17.066.019,13	23.425.299,23	56,84%
Vicálvaro	17.618.662,90	17.116.594,58	17.202.583,13	17.925.271,46	22.854.727,03	29,72%
San blas-canillejas	24.367.153,27	23.398.418,89	25.448.263,62	26.366.492,11	31.209.951,18	28,08%
Barajas	10.734.795,25	10.060.458,52	11.490.531,22	13.072.991,30	16.456.835,23	53,30%
Total Distritos	478.520.729,31	475.185.220,33	504.572.509,68	538.399.232,09	617.867.060,54	29,12%

Fuente: Presupuestos Municipales del Ayuntamiento de Madrid.

Asimismo, casi todas las ciudades pusieron en marcha los presupuestos participativos, incluso las de tamaño medio como Santiago de Compostela. Un presupuesto destinado a la realización de proyectos propuestos y votados por la ciudadanía, que atendieran a las necesidades y deseos de los habitantes del distrito/barrio. Gracias a los mismos, la población controlaría en cierta medida el uso de los recursos públicos, se aproximaría a los técnicos municipales al trabajar con ellos conjuntamente, y se consolidaría una cultura democrática en la población, puesto que se sólo se llevarían a cabo los proyectos más votados.

Sin embargo, a pesar de que en los últimos cuatro años las nuevas corporaciones municipales han llevado a cabo un esfuerzo ímprobo por llevar a cabo un proceso de descentralización de sus competencias, que les permitiese recuperar la confianza de la ciudadanía y alcanzar los indicadores de transparencia recomendados desde la Unión Europea, no se han alcanzado los objetivos iniciales y quedan retos por afrontar. Si bien es cierto que los distritos tienen más competencias y han visto incrementado su presupuesto, consideran que éste es todavía muy reducido. A ello se une que los gestores de los distritos son delegados del poder ejecutivo, lo que limita su autonomía por tener que acatar las directrices que vienen de instancias superiores, aunque se considere que las intervenciones del distrito podrían ir en otra dirección. En consecuencia, estamos ante jurisdicciones descentralizadas que responden a instancias de consulta y control, pero sin poder de decisión. Por otro parte, hay que tener en cuenta que el presupuesto de los distritos depende de forma exclusiva de las transferencias realizadas desde instancias superiores limita en cierta medida la puesta en marcha de nuevas iniciativas, pues a pesar de que por norma se estipula el mínimo de presupuesto municipal a transferir a los distritos, éstos desconocen la capacidad presupuestaria con la que van a contar anualmente. A ello se une el hecho de que empieza a haber un debate sobre el éxito de

los presupuestos y proyectos participativos, como consecuencia de su método de propuesta y votación on-line. Algunas plataformas ciudadanas están observando que una parte de la población, con menos formación y sin acceso o conocimiento de TICs, no pueden o no se atreven a proponer sus iniciativas de mejora del barrio o distrito. En consecuencia, los resultados se encuentran sesgados y los proyectos se concentran en barrios que a priori no son los que tienen mayores necesidades de intervención. Se corre, pues, el peligro de que la participación ciudadana quede sesgada y de forma paralela se incurra en una politización de proceso, protagonizada por colectivos con una línea de intervención muy definida.

4. Conclusión

Los procesos de descentralización en el ámbito local son una herramienta clave a la hora de mejorar la calidad de las políticas públicas, optimizar los presupuestos municipales y fomentar el grado de participación ciudadana. Sin embargo, observados los problemas existentes en las ciudades que hemos analizado, consideramos que de la consecución a medio plazo de una gobernanza local descentralizada y eficiente en los distritos, exige un esfuerzo en la definición de las competencias de cada entidad, un trabajo en red continuado y el consenso entre los diferentes departamentos del gobierno municipal y una labor administrativa de proximidad con la ciudadanía. Quizás esta última sea la que exige un mayor esfuerzo, por entender que se funciona más como un intermediario de la administración que como un auténtico gestor de iniciativas y proyectos, pero resulta vital para seguir apoyando a personas que piensen y hagan ciudad desde sus distritos o sus barrios.

5. Bibliografía

Boira i Maiques, J. V. (2012). *Valencia: la tormenta perfecta.* Barcelona: RBA Libros.

Bonet, J., Pybus, M. (2009). Anàlisi comparativa dels casos d'estudi". En Martí, M., Parés, M. *Llei de Barris: cap a una política de regeneració urbana participada y integral?.* Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Cabreirizo, C., Klett, A., García, P. (2014). De alianzas anómalas a nuevos paisajes políticos. Madrid, Lavapiés y otras geografías de lo común. *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, 5 (2), 163-178.

Costas Comesaña, A. (1998). Descentralización y calidad de las políticas locales. *Elements de debat territorial*, 2.

Del Romero Renau, L. y Valera Lozano, A. (2015). From NIMBYsm to the 15M: A Decade of Urban Conflicts in Barcelona and Valencia. *Territory, Politics, Governance*, 4 (3), 375-395.

Delgado Jiménez, A. (2009). De la participación ciudadana a la gobernanza urbana: transformaciones políticas y territoriales. *Ciudades para un futuro más sostenible. Boletín CF+S*, 44.

Díaz, F., Lourés, M. L., Pradel, M. (2018). Transformando los modelos de crecimiento y cohesión: cambios en la gobernanza de Barcelona y Madrid. *Revista Eure*, 44 (131).

Eizaguirre, S. et alt. (2017). Multilevel Governance and Social Cohesion: bringing back conflict and citizenship practices. *Urban Studies*, vol. 49 (9), 1999-2016.

Ekers, M., Hamel, P., Keil, R. (2011). Governing Suburbia: Modalities and Mechanisms of Suburban Governance. *Regional Studies*, 46 (3), 405–422.

García Cabeza, M.S. (2017). State-led real estate boosterism and the breakdown of the Spanish urban model. En Pilson G. Y Morel, C. (Eds.). *Debating the Neo-liberal City* (pp. 174-187). London: Routledge.

Gómez, V., Romero, A. (2016). Hacia una nueva gobernanza: los poderes públicos y el tercer sector. Una relación necesaria pero inexistente. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales* , 21, 163-173.

Lois González, R., Piñeira Mantiñán, M. J. , Vives Mirò, S. (2016). The urban bubble process in Spain: an interpretation from the theory of circuits of capital. *Journal of Urban and Regional Analysis*, 8(1), 5-20.

Miller, K. (2002). Advantages & disadvantages of local government decentralization. En *Caribbean conference on local government & decentralization*. http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.134.5990&rep=rep1&type=pdf

Nel.lo O. (Ed) (2017). *Transforar la citat amb la ciutadania. Criteris i reflexions per al Pla de Barris de Barcelona.* Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

NEL·LO, O. (2008). Contra la segregación urbana y por la cohesión social: la Ley de barrios de Cataluña. En Diputació de Barcelona. En *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*. Barcelona: Diputació deBarcelona.

Nel·lo, O., Gomà, A. (2018). Geographies of discontent: urban segregation, political attitudes and electoral behaviour in Catalonia. City, *Territory and Architecture. An interdisciplinary debate on project perspectives*, 5(23).

Piñeira Mantiñán, M. J., Trillo Santamaría, J. M. (2016). The effect of the crisis on vulnerable neighbourhood: an approximation of the Spanish context through a case study (A Coruña, Galicia). En *Crisis, globalization and social and regional imbalances in Spain* (pp. 136-148). Spanish contribution to 33rd IGC Beijing.

Prud'homme R (1995) *The dangers of decentralization*. World Bank Res Obs 10:201–220.

Rodríguez Herrero, G. (2010). *Los modelos de descentralización y participación ciudadana en el punto de mira: escenarios plurales y resultados complejos*. Vitoria: Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Romero, J., Farinós, J. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56, 295-319.

Rondinelli D., Nellis, J. (1986) Assessing decentralization policies in developing countries: the case for cautious optimism. *Dev Policy Rev* 4(1):3–23.

Rubio, J. (2012). Descentralización urbana para el gobierno de las ciudades: tensiones y aprendizajes según la experiencia internacional. *CIPPEC*, 2.

Telleria, I., Gurrutxaga, I. (2015). Gobernanza Urbana y Participación Comunitaria: Los Casos de Barcelona, Bilbao y Pamplona. *Oñati Socio-legal Series*, 5 (5).

UN-HABITAT (2004). *¿Qué es y cómo se haceel Presupuesto Participativo?*. www.presupuestosparticipativos.info/ES/seccion/descarga/repo/repofile_55e85c12d9c3c

Vale, M. (2014). Economic crisis and the Southern European regions: towards alternative territorial development policies. En Salom, J., Farinós, J. (Eds.). *Identity and Territorial Character. Re-Interpreting Local-Spatial Development* (pp. 37-48). Valencia: Universidad de Valencia.

Os desafios da governança e desenvolvimento, vistos desde o Vale do Sousa (Norte de Portugal)

J. A. Rio Fernandes [(a)] , P. Chamusca [(a)]

[(a)] Centro de Estudos em Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT), Universidade do Porto

Resumo

Não é fácil encontrar a dimensão geográfica mais adequada para melhor exercer cada competência do Estado. Apesar das competências estarem cada vez menos associadas à execução e cada vez à regulação (dada a privatização e concessão de muitos serviços essenciais) e apesar também de serem crescentemente importantes decisões feitas fora do território administrado, ainda assim, o modo como se organiza a governação importa. No caso do Vale do Sousa esta matéria é especialmente crítica, uma vez que, sendo um espaço com elevado saldo positivo entre exportação e importações, é dos que apresenta índices de desenvolvimento mais baixos do país, nisso muito pesando a sua condição de periferia da Área Metropolitana do Porto e integração numa Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa onde há importantes dificuldades de liderança e de coesão. É sobre este espaço que se trazem aqui elementos de debate, a propósito da transição de governação para governança e das vantagens e desvantagens da adoção de uma geometria variável na administração do território, no quadro de um processo de descentralização recentemente iniciado pelo Governo de Portugal.

Palavras chave: Governança, Desenvolvimento, Território

1. Governação e governança

Muitos falam, há mais de uma década já (Brenner, 2004; Agnew e Corbridge, 1995; Gibbs et al., 2001) do recuo do Estado e da necessidade de encontrar novas fórmulas de governo, quando vários processos convergem no sentido de colocar em causa a capacidade de condução política por parte daqueles a quem democraticamente elegemos para defender o interesse público e conduzir o processo de desenvolvimento, seja de um país, de uma região, ou uma determinada circunscrição local.

Por um lado, é a população que se revê cada vez menos em processos de escolha de candidatos a eleições que são internos a estruturas partidárias, os quais, após eleições não raras vezes tomam decisões que não são escrutinadas e parecem colocar em causa os interesses de quem os elegeu, o que é parcialmente explicado pela rapidez das mudanças, sociais, económicas e tecnológicas, entre outras. Por outro lado, há um

processo de globalização que tem vindo a contribuir para a concentração de pessoas, riqueza e capacidade de decisão em cada vez menos e maiores espaços metropolitanos e empresas (vide Hall, 2002; Sassen, 2006, entre outros), o que dificulta o exercício do poder pelos eleitos. Por fim, a somar a estas dificuldades, verifica-se que há cada vez mais decisões que são transcendentes e até transnacionais, pelo que a capacidade de decisão à escala local, regional e nacional é mais e mais multi-escalar, defendendo muitos autores que o desenvolvimento depende sobretudo do modo como se articula, num território concreto, os objetivos de políticas setoriais diversas e interesses muitas vezes conflituantes, em torno duma certa visão de um futuro desejado.

É neste contexto, associado à reclamação da participação desde a base e à progressão do chamado neoliberalismo desde o topo, que se difundiu o conceito de governança como objetivo politico europeu, centrado em 5 objetivos: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência (CCE, 2001). Entretanto, associadamente ou não, em Portugal, como antes noutros países, encetam-se esforços de melhoria de governação e indiretamente do que se considera ser um instrumento de reforço da democracia, através de um processo de descentralização, ou seja, da aproximação das decisões às pessoas em concreto, o que pode ser visto, pelo menos em parte, um esforço também de conter o avanço do nacionalismo, do regionalismo e outras formas de egoísmo de base geográfica.

2. O problema da escala intermédia, visto desde o Sousa

No caso português, a transição da governação para a governança é desigual e lenta. Para tal contribui seguramente uma longa tradição centralista e uma cultura local que encontrou no nível municipal uma expressão particularmente forte, sobretudo depois do 25 de abril, sem fusões ou separações de concelhos significativas há mais de um século.

Todavia, a capacidade das autarquias exercer mais poder é limitada, tendo em consideração os riscos de caciquismo e total controlo de poder à escala local (incluindo controlo do acesso ao exercício profissional nos serviços públicos) a que um grande reforço da autonomia poderia conduzir, enquanto que o exercício de atribuição de competências pelo Estado Central a Estado Local coloca dificuldades e riscos à eficiência, face à enorme diferença e capacidade de resposta entre concelhos, que tem

os seus extremos em Lisboa (com mais de 500.000 habitantes) e Corvo (com menos de 500), mas conta com 24 que têm mais de 100.000 habitantes e cerca de 1/3 que contam menos de 10.000 habitantes.

Sendo assim, e se considerarmos a ineficiência do centralismo e a vantagem da subsidiariedade e uma boa distribuição de competência a várias escalas, a dimensão intermédia, regional ou outra de caráter subnacional, entre o local e o nacional, é facilmente vista como essencial à governança territorial, tendo em vista o aumento da eficiência da ação pública e da regulação de ações privadas. Além disso, é esta escala que melhor permite reforçar o desenvolvimento de base espacial que muitos veem como essencial, no sentido da promoção de sinergias plurissetoriais, de acordo com uma lógica de tipo "space based" (Fernandes, 2011; Healey, 2006).

Entre as leis e as orientações políticas e as realidades concretas, no terreno, há naturalmente importantes diferenças. Tomemos o caso do Vale do Sousa, num Portugal marcado por um certo "duplo centralismo" (Fernandes, 2006), onde o processo de regionalização foi congelado pela mesma Constituição da República Portuguesa que a consagra (ver Art. 255 e 256). O Vale do Sousa (VS) é aqui apresentado em traços largos na sua (des)integração, sem outra preocupação senão a de promover o debate a propósito da relação entre descentralização e desenvolvimento e as dificuldades da governança a escala intermédia.

Consideremos antes de mais o histórico, marcado pela criação da Associação de Municípios ValSousa em 1989, tendo como projeto mais importante a gestão conjunta dos resíduos sólidos (na Ambisousa), como mais conhecido a "Rota do Românico", orientado para o restauro de imóveis monumentais e a promoção territorial, a que se somou um servidor comum de apoio à digitalização dos serviços municipais.

Em 2008, a Lei nº 45de 27/08 obrigou à expansão da área de nível intermédio, ocorrendo uma soma de dois espaços distintos, o Sousa, mais denso e industrial e o Baixo Tâmega, mais rural e terciário, numa Comunidade Intermunicipal (CIM) Tâmega e Sousa a que se acrescentaram dois municípios do Douro Sul (Resende e Cinfães).

Assim, uma identidade "Sousa" que estava a ser criada (por Castelo de Paiva, Felgueiras, Lousada, Paços de Ferreira, Paredes e Penafiel), ainda assim como dificuldade, face à intensidade dos fluxos com a Área Metropolitana do Porto e a distância de Castelo de Paiva (na margem sul do Douro), viu-se alargada, perdendo

coesão, mantendo-se a Valsousa (diminuída na sua capacidade de articulação politica, mais ainda depois da saída do Município de Paredes da CIM Tâmega e Sousa para a Área Metropolitana do Porto, em setembro de 2013).

O quadro traçado assenta num espaço marcado por densidades populacionais muito desiguais, níveis de poder de compra que se situam entre os mais bastante baixos do país (ainda assim mascarada pela relativa vitalidade de Felgueiras, Penafiel ou Paços de Ferreira, por exemplo) e uma identidade muito fraca, já que a generalidade dos residentes e pessoas de fora deste território desconhecem a existência de um "Tâmega e Sousa", seja porque estes cursos de água não marcam significativamente a paisagem nem a economia, seja porque alguns concelhos não são banhados por estes, seja ainda porque o maior dos rios, o Douro, não aparece no título (figs. 1, 2 e 3), ou ainda pelo facto de muitos dos serviços do Estado Central ainda estarem organizados pelos distritos (Porto, Vila Real, Viseu e Aveiro) pelos quais se dividem os onze municípios.

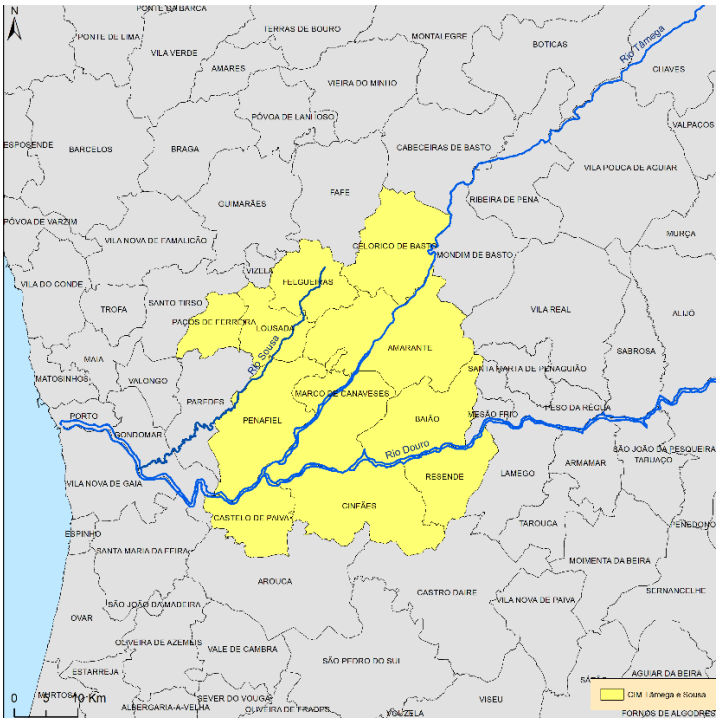


Fig. 1. Localização e composição municipal da CIM Tâmega e Sousa, com identificação dos principais rios.

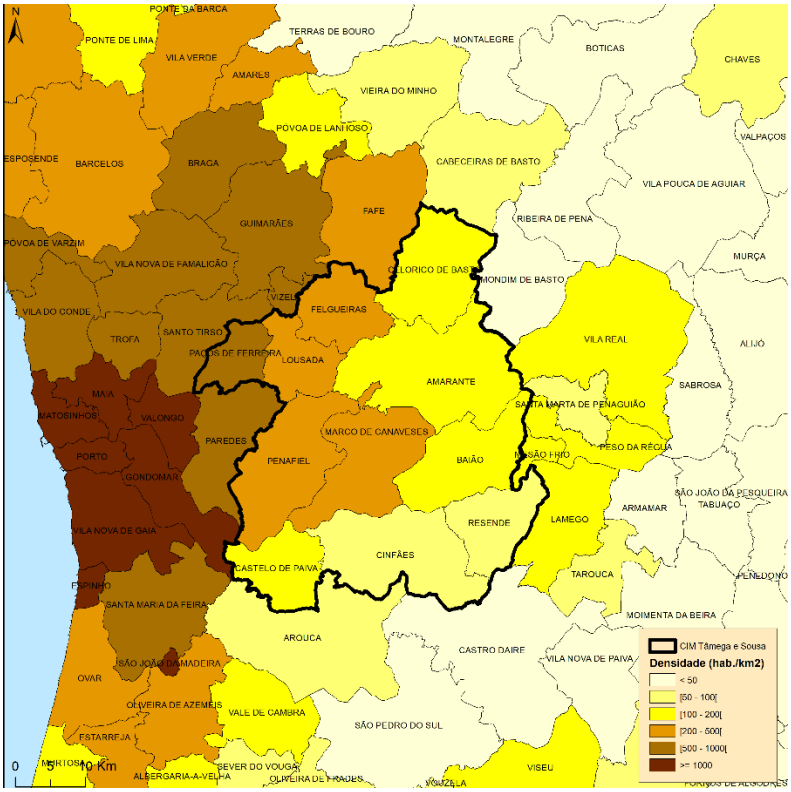


Fig. 2. Densidade populacional por concelho (estimativas de 2017). Fonte. INE

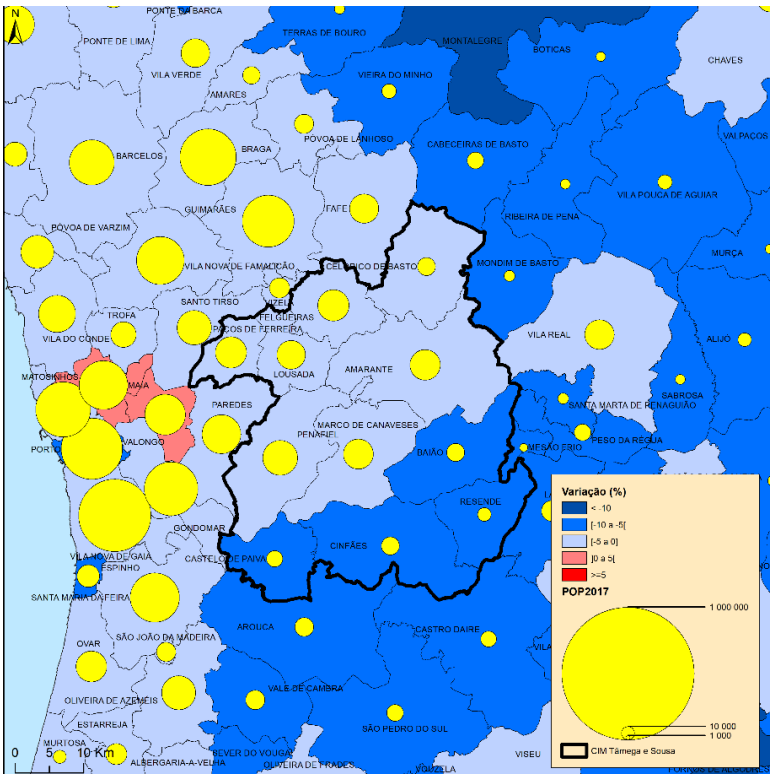


Fig. 3. Variação da população (censo de 2011 – estimativa de 2017) e população residente estimada (2017). Fonte: INE.

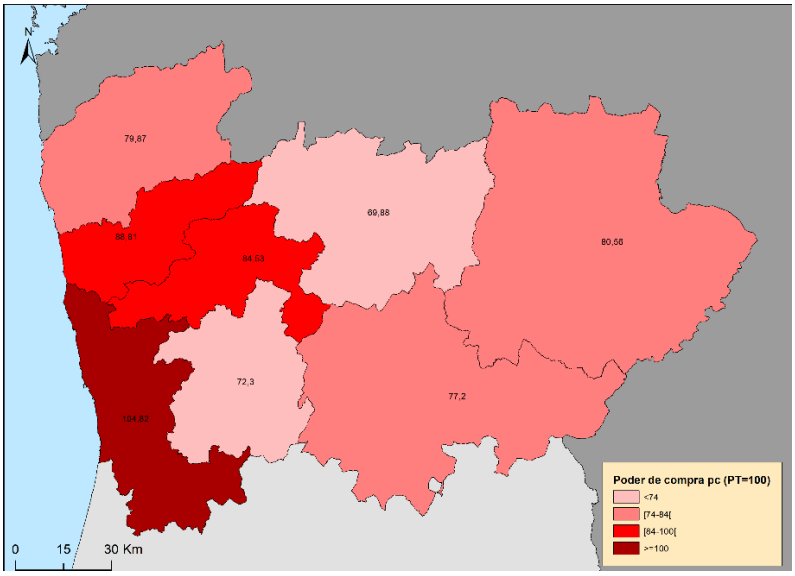


Fig. 4. Poder de compra por CIM e AM (2005), em valor face à média.

3. Opções

É neste quadro que, no Sousa como em todo o país, são anunciadas várias atribuições às autarquias locais (municípios e freguesias), áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais. Colocam-se vários cenários ao Sousa:

1. Grande espaço metropolitano

   Todos do Sousa para AMP e encerramento (ou emagrecimento da Valsousa)
2. Recentramento e complementaridade

   Fechar Valsousa e apostar na coesão
3. Geometria variável

   Saída ou não de alguns municípios nos extremos da CIM e aposta em empresas monosetoriais (nos resíduos e por exemplo para a iluminação pública, transportes, ...)

Como se compagina governança com estes cenários?

O contexto é complicado, tanto mais que a lei impede a criação de novas associações de municípios (desde a lei que em 2008 instituiu as CIM e AM) e dificulta o acesso aos fundos comunitários, uma vez que se entende que a concertação e articulação estratégica se faz no contexto de áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais. Assim, a construção de um grande espaço metropolitano pode favorecer a articulação entre os municípios do Sousa, permitindo concertar interesses e estratégias a uma só

voz dentro da AMP, como acontece por exemplo na Associação de Municípios Terras da Feira. No entanto, os interesses dos grandes municípios (Porto, Vila Nova de Gaia e Matosinhos) podem dificultar a articulação alargada e a inscrição dos problemas e interesses do Sousa numa agenda metropolitana.

Também o recentramento e complementaridade no contexto do Tâmega e Sousa enfrenta vários problemas – que se manifestam atualmente – associados à coesão e identidade territorial, uma vez que são evidentes duas realidades espaciais, várias velocidades e estados de desenvolvimento. No entanto, com um reforço de competências e da capacidade de articulação destes espaços, haverá condições favoráveis para o reforço de sinergias e para a definição de uma agenda comum, assim os presidentes sejam capazes de reforçar a gestão técnica e política do território, assegurando a legitimadade e representação de todos os concelhos.

Por fim, a reconfiguração do território, com saída de alguns municípios do Sousa para a AMP obrigará a um ajustamento de estratégias, permitindo talvez uma governação mais eficaz e eficiente, se os espaços (CIM T&S e AMP) – em especial os concelhos do Sousa – forem capazes de reforçar a cooperação e acertar na definição estratégica, tendo por base, talvez, projetos comuns porventura associados à criação de empresas intermunicipais com fins específicos.

Em todos os cenários os desafios à governança são vários, parecendo fundamental o reforço da liderançase a construção de uma estratégia territorial comum que substitua o somatório de projetos individuais, por vezes antagónicos, orientados quase só o acesso a financiamento europeu.

4. Bibliografia

Agnew, J. & S. Corbridge (1995). Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy. New York, Routledge.

Brenner, N. (2004). "Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000." Review of International Political Economy 11(3): 447-488.

CCE (2001). European Governance: a White Paper. C. Europeia, Comissão Europeia: 35.

Fernandes, J. A. R. (2006). "Reestruturação da administração territorial portuguesa: o duplo centralismo em busca de escalas intermédias." Xeográfica 6: 95-113.

Fernandes, J. R. (2011). "Area based initiatives and urban dynamics: the case of Porto city centre." Urban Research & Pratice 4(3): 285-307.

Gibbs, D. C., A. E. G. Jonas, et al. (2001). "Governance, institutional capacity and partnerships in local economic development: theoretical issues and empirical evidence from the Humber Sub-region." Transactions of the Institute of British Geographers 26(1): 103-119.

Hall, P. (2002). Urban and Regional Planning. London and New York, Routledge.

Healey, P. (2006). "Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space." European Planning Studies 14(3): 299 - 320.

Sassen, S. (2006). Cities in a World Economy. London, Sage Publications.

Governança na política pública de desenvolvimento local no Brasil

Daniel Roedel [(a)]

[(a)] Instituto de Ciências Sociais/Universidade de Lisboa, droedel01@gmail.com

Resumo

Esta comunicação aborda questões preliminares da investigação em andamento no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, que aprofunda tese de doutorado do Programa de Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. A ênfase é na identificação de potencialidades da governança como espaço efetivamente democrático e indutor de políticas públicas de desenvolvimento, concebidas a partir do espaço local, nomeadamente os Arranjos Produtivos Locais.

Esta potencialidade está condicionada ao atual momento de globalização neoliberal, que tende a subsumir modelos alternativos de desenvolvimento, consagrando uma ideia de fim da história, na qual o mercado assume protagonismo como agente do sucesso na formulação de políticas públicas, deslocando escolhas políticas para o campo da gestão.

Partindo do entendimento do desenvolvimento como decisão política, busca-se identificar possíveis conceções contra-hegemónicos que orientem a constituição de governanças e confrontem distintos projetos, que possam ir além da centralidade do mercado.

Palavras chave: Governança, desenvolvimento local, participação, arranjos produtivos locais.

1. Introdução

Desde o final do século XX os países têm incorporado princípios e modelos de organização pautados pela ordem capitalista, então vitoriosa da Guerra Fria. Em nome de uma competitividade global e do desenvolvimento os Estados nacionais são reconfigurados e desregulamentados sob o argumento de necessitarem se adequar aos novos tempos. No bojo dessa transformação é aplicado um conjunto de regras e orientações recomendadas por agências internacionais, cujo escopo é tributário principalmente do Consenso de Washington. Estado mínimo, ajuste fiscal e condições jurídicas para a atração e livre circulação dos capitais são alguns fundamentos desse consenso, entendido como neoliberal.

No entanto, o acirramento das crises socioambientais tem provocado e intensificado movimentos de resistência e de oposição ao predomínio dos mercados globais como agentes promotores de desenvolvimento. Isto porque as reformas implementadas no período fragilizaram a ação social dos Estados e contribuíram para o aumento da concentração de renda e, consequentemente, da desigualdade entre países e dentro dos países.

No caso dos países aos quais o discurso hegemônico outrora denominava terceiro mundo e atualmente intitula emergentes, as externalidades negativas da aplicação dessas reformas têm sido mais evidentes, uma vez que a condição de dependência em relação aos países centrais do capitalismo se acentuou, embora tais externalidades também estejam se evidenciando nesses países centrais.

Como decorrência, a dependência dos mercados para a viabilização de agendas de desenvolvimento tem colocado impasses para as políticas públicas e limitado a superação das desigualdades e a promoção do desenvolvimento social e económico, uma vez que as prioridades dos orçamentos públicos são os compromissos com políticas de equilíbrio fiscal, desoneração de empresas privadas e financiamento de capitais.

É nesse contexto de reconfiguração do Estado e de consolidação dos mercados globais que a instituição de governanças tem sido apresentada como instrumento de proposição de políticas públicas. Como argumento fundamental, a governança desloca a centralidade dos governos e incorpora a sociedade civil e os cidadãos como atores do processo decisório. Pretende se constituir de um espaço democrático e plural, no qual diferentes projetos se apresentam e se confrontam em busca de consensos que viabilizem as políticas e reflitam demandas e necessidades sociais.

Mas qual alcance tal processo de construção de desenvolvimento pode obter nessa centralidade dos mercados? Como inserir uma agenda de base social, construída coletivamente, a partir de realidades locais dentro de uma ordem estritamente neoliberal? Há espaço na governança para a construção de políticas públicas que possuam alguma autonomia em relação ao mercado? Que alternativas contra-hegemónicas podem ser construídas diante de um capitalismo que se apresenta num caminho totalitário?

Tais questões iniciais assumem maior relevância se considerarmos que os países ditos emergentes têm um elevado défice social, uma vez que não experimentaram o Estado de bem-estar presente nos trinta anos dourados do capitalismo nos países centrais. Ademais, na organização do capitalismo desses países, como é o caso do Brasil, tem predominado uma relação subordinada em relação aos países centrais, em detrimento de projetos autónomos de desenvolvimento (Dos Santos, 2015; Fernandes, 2009). São constatações que acentuam a assimetria nas relações de poder e que podem interferir na atuação da governança.

2. Governança em Arranjos Produtivos Locais: síntese da investigação

No Brasil, entre as iniciativas que estimulam a prática da governança destaca-se a estratégia de desenvolvimento por meio da criação de Arranjos Produtivos Locais (APLs). APLs, são agrupamentos de empresas que compartilham recursos e processos, de modo a diminuir custos, obter ganhos de escala em processos unificados de compras, criação de identidade coletiva, entre outros aspetos, mas que mantêm a competição na atividade-fim. Como resultado, buscam

contribuir diretamente para o crescimento e desenvolvimento económico e social das regiões em que estão instalados.

A abordagem considera a interação entre diversos atores económicos, políticos e sociais, abrangendo empresas produtoras e fornecedoras, trabalhadores, consumidores, organizações voltadas à formação, treinamento, informação, pesquisa, desenvolvimento e engenharia, apoio, regulação, financiamento cooperativas, associações, sindicatos e demais órgãos de representação.

Propostos como política pública para o desenvolvimento económico inclusivo de diversas regiões, os APLs estão incluídos no Plano Plurianual do governo brasileiro no período 2016-2019, com destaque para apoio técnico e financeiro, capacitação de gestores, acesso a mercados, desenvolvimento tecnológico, fortalecimento dos núcleos estaduais e os comités gestores, competitividade e sustentabilidade. Contam com governanças para articular, orientar e integrar ações que promovam o desenvolvimento, a inclusão social e o protagonismo local.

Por meio da governança de APL, se articulam produtores, organizações de conhecimento e outros atores institucionais, o que pode proporcionar benefícios coletivos das iniciativas locais. Suas instâncias formais e informais de governança têm representado importante eixo para as políticas governamentais devido à articulação e interlocução dos atores na formulação e promoção de iniciativas coletivas (Borin, Cassiolato; Arruda *in* Matos; Borin; Cassiolato, 2015).

A investigação realizada no âmbito de tese de doutorado teve como recorte a análise da constituição da governança adotada em APL do estado do Rio de Janeiro, no Brasil que, desde 2007, conta com uma Superintendência de APLs e uma Câmara de Gestão de APLs que, vinculadas ao governo estadual, articulam e orientam os 25 APLs existentes no estado em 2016, período desta investigação. Superintendência e Câmara conduzem projetos e ações de apoio estadual aos APLs e acompanham as demandas do setor juntamente com as secretarias municipais e estaduais visando ao fortalecimento das atividades económicas, que garantam a sustentabilidade dos setores e o desenvolvimento local.

A Superintendência também acompanha a estruturação de governanças, coordena a Câmara Especial de Gestão dos APLs do estado e exerce a secretaria executiva do Núcleo Estadual de programa de APLs, do governo federal.

Foram estudados os atores estratégicos[1]: Grupo de Trabalho Permanente de APL, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; o Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social; a Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais, principais formuladores do tema. Por ser responsável pela coordenação e implementação das políticas para APLs no estado, também foi estudada a Superintendência de APLs do governo do estado do Rio de Janeiro.

A partir de referenciais teóricos definidos por seus atores estratégicos, responsáveis pela formulação do modelo utilizado na proposição de políticas públicas e na organização dos APLs,

[1] Os atores estratégicos formulam os referenciais que são utilizados na proposição de políticas públicas e na organização dos APLs, bem como apresentam as bases para a constituição de governanças.

buscou-se identificar, entre outros aspetos, o modo como se propõe e se articula a governança visando ao desenvolvimento local. Foram analisados documentos e relatórios e realizadas entrevistas presenciais, com lideranças e especialistas na formulação de APLs. Representação e protagonismo dos diversos atores sociais, processo participativo de construção da agenda estratégica e comunicação permanente foram as questões centrais escolhidas por representarem o entendimento acerca da governança preconizada pelo modelo.

Resumidamente, pode-se afirmar que há um conflito entre o modelo de governança proposto e o praticado. Nos APLs o protagonismo é o do mercado. O modelo de desenvolvimento local que expressam se coaduna com o projeto hegemônico da fase neoliberal do capitalismo, pois reproduz o modo de competição no espaço local. Mesmo havendo intenções de algum tipo de empoderamento dos atores locais e da governança, a atuação ocorre no sentido da proposição e execução das políticas públicas definidas para o mercado. O predomínio da busca da competitividade se sobrepõe, também, às questões socioambientais, que mesmo sendo reconhecidas como importantes e necessárias não decidem os caminhos a serem trilhados pelos APLs. Assim, apesar da grande presença de instituições públicas nas instâncias que deliberam sobre os APLs há o reconhecimento de que os Arranjos ainda enfrentam limitações decorrentes do forte viés mercadológico e da subordinação da agenda aos interesses empresariais.

A investigação não identificou nenhum mecanismo de comunicação ou de estímulo à participação local propostos para a governança dos APLs. Não há referência a iniciativas nesse sentido. Nem presencial nem virtual. Foram constatadas apenas ferramentas virtuais de participação das próprias governanças com os representantes governamentais estaduais e com os comités gestores. O modelo praticado de governança não inclui representantes de movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores, o que restringe o escopo de sociedade civil.

Portanto, o protagonismo local se restringe à execução do modelo de desenvolvimento local por meio de APLs e não à sua formulação.

Desse modo, na configuração assumida nos APLs, a governança se caracteriza pela reprodução do modelo hegemônico de desenvolvimento não se constituindo em espaço participativo de debate que busque o consenso com relação ao modelo ou até mesmo possibilite o confronto entre distintos projetos.

Ao partir do consenso como premissa para a aplicação do modelo único de desenvolvimento a governança desconsidera as assimetrias do sistema e seus desdobramentos no espaço local. Mas elas existem tanto no local, como também estão presentes no modo de organização capitalista global que, por sua vez, limita as possibilidades de desenvolvimentos endógenos.

A hegemonia empresarial presente na governança, pelos seus componentes históricos, ao contrário de representar dinamismo e oportunidades de desenvolvimento local, tende a restringir e limitar o campo de atuação da governança. Para ser de fato democrática e plural torna-se necessário

à governança ir além das formulações que não criam mecanismos que garantam o protagonismo local, mas apenas induzem o consentimento em favor da reprodução do modelo de capitalismo global neoliberal no espaço local.

Ao excluir sectores sociais a governança se distancia da ideia de participação, pluralidade e democracia, tão amplamente difundida pelos seus formuladores e se submete a uma orientação empresarial historicamente pautada pela subordinação aos países centrais do capitalismo.

3. A investigação atual

O aprofundamento da investigação se propõe a identificar modos de participação em governanças que proporcionem espaço de deliberação coletiva que possibilite o confronto de diferentes projetos de transformação da realidade social, bem como possibilite a superação dos limites impostos pela ordem hegemónica.

Trata-se, portanto, de se reconhecer a governança como ambiente plural que incorpora a sociedade civil e os cidadãos como protagonistas do processo de desenvolvimento. Para tanto, foram identificadas inicialmente as seguintes questões de investigação:

- ✓ Qual alcance este espaço pode obter em um ambiente cuja centralidade está nos mercados e que, segundo o discurso hegemónico, somente por meio deste se pode buscar desenvolvimento?
- ✓ Como inserir uma agenda de base social, construída coletivamente, a partir de realidades locais dentro de uma ordem estritamente neoliberal?
- ✓ Há espaço na formulação corrente da governança para a construção de políticas públicas que possuam alguma autonomia em relação ao mercado?
- ✓ Que alternativas contra-hegemónicas podem ser construídas diante de um capitalismo que se apresenta num caminho totalitário?

4. Resultados preliminares

A investigação realizada até o momento permite afirmar que, a despeito da hegemonia neoliberal, a governança permanece em disputa entre distintos projetos, ou seja, de um lado o pensamento único e a pós-política, que negam as ideologias (embora sejam ideologicamente constituídas), ainda não obtiveram êxito na apropriação do tema como um instrumento apenas de gestão e de construção de consensos na formulação de políticas públicas. De outro lado, o acirramento da crise econômica, financeira e política em diversos países, principalmente nos de capitalismo dependente, decorrente da aplicação do receituário neoliberal, se ainda não produziu uma alternativa concreta ao domínio dos mercados, pelo menos traz o reconhecimento do antagonismo social, no qual diferentes entendimentos da realidade e visões de mundo devem se confrontar e disputar a hegemonia na sociedade. Isto coloca a política e o confronto no centro do debate, e traz a *democracia agonística*, na perspetiva de Mouffe (2005) como um possível caminho para a participação e o dissenso na governança. Este pode ser considerado o principal resultado

desta investigação, que responde parcialmente às questões inicialmente apresentadas.

5. Considerações finais

A opção do desenvolvimento local envolve distintas perspetivas: a do *desenvolvimento* como espaço de autonomização e de superação de assimetrias para a construção de projetos que valorizem potenciais histórico-culturais e económicos locais, ou a de uma capacitação endógena para a inserção competitiva nos mercados globais. Pela perspetiva da autonomização, tem a possibilidade de inserir demandas locais que não são contempladas pela lógica do mercado ou que se confrontam com ela; pela perspetiva da competitividade, busca o consentimento para a reprodução do modelo global no espaço local. É nesse contexto de projetos distintos e até mesmo antagónicos que se investiga a governança.

Porém, por ser um instrumento que opera a partir do Estado neoliberal, e com forte predomínio de uma formação arcaica em suas instâncias de decisão, a governança tende a reproduzir o caráter de classe desse Estado e o modelo neoliberal atualmente hegemónico, o que impõe limites a projetos autónomos de desenvolvimento.

O que se busca, portanto, é identificar condições de disputa, que se não rompem com a atual hegemonia podem pelo menos representar a capacitação e o fortalecimento de instâncias locais que contribuam para o embate político e a construção de outras agendas de desenvolvimento, por meio de uma governança efetivamente democrática e plural.

A investigação em andamento pretende contribuir para estudos e proposições sobre o modo de articular e organizar a governança em países de capitalismo dependente, nomeadamente o Brasil e as políticas públicas de desenvolvimento local por meio de Arranjos Produtivos. Ao identificar elementos centrais para uma prática efetivamente democrática da governança, pretende-se contribuir para a superação de aspetos restritivos no modelo atualmente adotado na política pública de desenvolvimento local por meio de Arranjos Produtivos no Brasil, subordinada interesses estritamente mercantis.

6. Bibliografia

Arrighi, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

Dos Santos, Theotônio. *Teoria da dependência – balanço e perspectivas*. Florianópolis: Insular, 2015.

Fernandes, Florestan. C*apitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. São Paulo: Global, 2009.

Matos, Marcelo G. P.; Borin, Elaine; Cassiolato, José Eduardo (org.). *Uma década de evolução dos arranjos produtivos locais.* 1ª edição. Rio de Janeiro: E-papers, 2015.

Mouffe, Chantal. *Por um modelo agonístico de democracia*. Revista Sociologia Política. Curitiba, 2005. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31108.pdf.

Mouffe, Chantal. *O regresso do político*. 1ª Ed. Lisboa: Editora Gradiva, 1996.

F. SILVA[(a)], W. FERREIRA[(b)]

[(a)] Instituto de Geografia/Universidade Federal de Uberlândia, fanderoliveira@hotmail.com
[(b)] Instituto de Geografia/Universidade Federal de Uberlândia, wferreira@ufu.br

A convergência da tecnologia a "cidade inteligente"

Resumo

Temos assistido a um crescimento exponencial da pertinência das questões associadas a uma dita "inteligência das cidades", nas suas variadas dimensões, em especial a partir do recurso à tecnologia e sistemas de informação na valorização do espaço e das estratégias de desenvolvimento. O objetivo principal deste trabalho é discutir a interpretação da cidade inteligente no planejamento e gestão urbana sob o olhar da Geografia. Paritindo de fundamentos téoricos, defende-se que muitas cidades utilizam estratégias para autopromoção e valorização da sua imagem no mercado global e que uma política centrada na construção de uma cidade inteligente pode ser uma boa alternativa para acelerar o desenvolvimento e a qualidade de vida.

Palavras chave: Cidade Inteligente, Planejamento e Gestão, Geografia.

1. Introdução

Houve um grande período em que se cultuava a emergência da cidade moderna no Brasil, o que provocou abusos constantes sobre as heranças dos valores sociais e territorialidades construídas. Um país colonizado, agrário exportador, escravagista e a crença no futuro promissor findou uma ideologia avassaladora a partir da República, onde as reformas urbanísticas radicais, apoiadas pelas elites do país, transformaram a face de diversas cidades que ecoavam discursos como "São Paulo não pode parar", "cinquenta anos em cinco", "milagre econômico brasileiro" "pra frente Brasil" "marcha para o oeste" e tantos outros que ilustraram muito bem o período de valorização do moderno e justificaram inúmeras ações sobre o espaço urbano.

Atualmente a tendência é outra, mas ainda reflete em mudanças significativas na produção das cidades, eis que temos assistido a um crescimento exponencial da pertinência das questões de inteligência das cidades nas suas variadas dimensões, surgindo novas formas de se pensar a cidade, incrementando a tecnologia e os sistemas de informação na valorização do espaço, vistas como pilares e importantes estratégias de desenvolvimento, e até mesmo para autopromoção e valorização da sua imagem frente ao mercado global.

A ideia de transformação digital está um pouco por todo o lado, nos conceitos que mudam, na forma de trabalhar que se aprimora, no dia a dia das pessoas. Normalmente o conceito utilizado para definir estas cidades é “cidades inteligentes” ou “*smart cities*”, e uma série de *rankings* comparativos entre elas surgem todos os dias. O conceito de "cidade inteligente" tem estado na moda para a política urbana nos últimos anos. Seu principal objetivo parece estar concentrado no papel da tecnologia da informação e comunicação.

A União Europeia (UE), particularmente é um exemplo que demonstra o seu esforço na elaboração de uma estratégia para alcançar o desenvolvimento urbano neste sentido “inteligente” para suas áreas metropolitanas. Os projetos Mobility 2030 do Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, o Plano de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável do Oeste de Portugal da Comunidade Intermunicipal do Oeste de Portugal, o Smart Cities Ranking of European Medium-Sized Cities da Universidade Técnica de Viena, são alguns dos exemplos que acreditam que a tecnnolgoia da informação e comunicação é um dos fios orientados para o desenvolvimento urbano.

Vários autores ofereceram definições para o conceito de cidades inteligentes, e todas as abordagens (California Institute for Smart Communities, 2001; Dutta, 2011; Hall *et al.*, 2000; Giffinger & Gudrun, 2010; Komninos, 2002; Nam & Pardo, 2011) destacam a tecnologia da informação e comunicação por se tratar fortemente de um campo de inovação tecnológica, onde grande parte dos autores supracitados domina o assunto através de abordagens técnicas.

“No campo do planejamento urbano, a inteligência é tratada como uma reivindicação normativa e uma dimensão ideológica, ser mais inteligente implica direções estratégicas. Governos e agentes públicos, em todos os níveis, estão abraçando a noção de inteligência para distinguir suas políticas e programas para objetivar o desenvolvimento sustentável, o crescimento econômico sólido e uma melhor qualidade de vida para os seus cidadãos” (ALNINO, BERARDI E DANGELICO, 2015).

2. A convergência da tecnologia à cidade inteligente

Atualmente assistimos e participamos de uma aposta na tecnologia como solução para corrigir os problemas urbanos e tornar as cidades melhores lugares para se viver. Parece existir uma “inteligentização” generalizada.

Hollands (2008) fornece argumentos contra o uso superficial deste conceito na arena política: O foco do conceito de cidade inteligente pode levar a uma subestimação do possível impacto negativo do “custo” de uma cidade inteligente, esse viés de interesse estratégico pode levar a ignorar vias alternativas de desenvolvimento urbano promissor, que entre esses possíveis padrões de desenvolvimento, os formuladores de políticas considerariam melhor aqueles que dependem não apenas de um modelo liderado por negócios. Como um modelo de negócios globalizado é baseado no capital, este pode resultar em uma estratégia perdida de longo prazo: "correção espacial" significa inevitavelmente que o capital móvel pode "escrever seus próprios negócios” à medida que ele recebe um negócio melhor em outro lugar.

O papel das empresas provedoras de infraestrutura e serviços de tecnologia para as cidades é definitivo na visão de cidade inteligente que se tem hoje. Importantes empresas como a Cisco, Hitachi, IBM, Microsoft, Oracle e Siemens; moldam o conceito de cidade inteligente pelo fato de fornecer a tecnologia necessária para centralizar e processar grandes pacotes de dados por meio de *“machine learning*” (aprendizado automático).

No caso da IBM, sua liderança nesse setor de mercado faz com que o entendimento global que se tem hoje de cidade inteligente tenha sido (e continue sendo) em grande parte moldado por ela. A visão da empresa se baseia no uso de sensores (componentes eletrônicos que detectam mudanças no ambiente como temperatura, movimento, luz e som, e que, distribuídos pela cidade, geram dados para o uso do município), câmeras (que monitoram, por exemplo, o tráfego), e medidores digitais do consumo de água e energia; e também criou o conceito de um “cérebro”, um núcleo de comando controlado pelo governo local, que processa e analisa essas informações. (NEXO, 2017).

Mesmo bem-intencionadas, as tecnologias podem ser invasivas, já que os dados gerados deixam de ser pessoais e sua interpretação e processamento revelam informações detalhadas sobre hábitos comuns deum indivíduo. Um exemplo é o do Programa “Virtual Singapore”, em Singapura. O governo criou uma rede de sensores e câmeras capazes de monitorizar tudo o que ocorre, desde o trânsito, a poluição, a eficiência energética, a gestão dos resíduos sólidos, táxis, hospitais robotizados, entre outros.

Como fazer desta relação um fator benéfico para a qualidade de vida das pessoas?

“A questão do tipo de cidade que queremos não pode ser separada da questão do tipo de pessoas que queremos ser, que tipos de relações sociais buscamos, que relações com a natureza nos satisfazem mais, que estilo de vida desejamos levar, quais são os nossos valores estéticos.” (HARVEY, 2014).

Os desafios de se concretizar uma cidade como “cidade inteligente” não são poucos e pequenos, particularmente quando questões de saneamento básico, saúde, educação, mobilidade e segurança ainda refletem um cenário extremamente carente e dependente. No entanto, diante deste cenário o Brasil tem experimentado algumas iniciativas públicas e privadas aproveitando todo o caos urbano para justificar a ruptura de uma cidade moderna à uma cidade inteligente.

Greenfield (2013) argumenta que aqueles projetos que partem de uma coleção de tecnologias que, uma vez implantada, funcionará de forma coesa e uniforme, são um erro. As cidades são produtos de geografias diferentes, meios socioeconômicos e principalmente: pessoas. Não é possível viver em a realidade urbana informatizada desconsiderando toda a sua geografia.

Acrescentar inteligência em cada subsistema da cidade - economia, segurança, saúde, mobilidade, meio ambiente, educação, habitação - é importante, mas não o suficiente para tornar as cidades inteligentes. Deve-se dar mais atenção a função, o uso, a gestão e conexão do que propriamente a incrementação de tecnologia.

Cabe enfatizar que ainda que o uso das tecnologias seja algo em comum em todos os projetos, a tecnologia pode ser interpretada de diferentes maneiras. Por exemplo: (1) tecnologicamente orientada por cabos e fios (2) sistemas integrados de tecnologia da informação e comunicação (3) conhecimento acadêmico ou inovação empresarial ou de comunidade-cultural (4) conhecimento.

Numa cidade inteligente o desafio é tornar o cidadão uma espécie de *hub* da rede, isto é um nodo relevante da rede de interconexões, isto é: uma população local que participe dos assuntos públicos, educação formal adequada, afinidade com a educação continuada, boa cultura geral, bom índice de livros lidos, tolerância a diversidade étnica-religiosa-cultural-sexual, atuação em atividades voluntárias e participação política.

Isso exige que concebemos a sociedade como um sistema complexo de múltiplas inteligências: espacial-visual, lógico-matemática, musical, corporal-sinestésica,

naturalista, intrapessoal, interpessoal, verbo-linguística. (GARDNER, 1983). Esse é o elemento base que produzirá a fusão orgânica de governo, que passa a ser um sistema de gestão pública que gera serviços públicos e sociais, transparente e dotado de perspectivas estratégicas, revelando uma cidade com coesão social.

Pequenas e médias comunidades ainda usam muito mal as possibilidades da tecnologia. O relatório europeu (European Smart Cities, 2007) mostrou que apenas 70 cidades européias (de porte médio) o fazem bem. De um modo geral, as pequenas e médias cidades aplicam as novas tecnologias quase que exclusivamente na melhoria da infraestrutura física da cidade, seja para reduzir o consumo de energia, de água, para melhorar a mobilidade, para recuperar-se de desastres, coletar dados, organizá-los e distribuí-los. (STRAPAZZON, 2009).

No entanto, quase não há interconexão entre os subsistemas. Entendemos aqui, que a adoção do cidadão como *hub* da cidade inteligente poderia gerar melhores informações para ajudar a tomada de decisões no planejamento e gestão da cidade, seja sob o ponto de vista do governo, seja da sociedade.

A cidade inteligente, portanto, é uma rede "orgânica", um modelo particular com visão moderna que reconhece a cooperação entre o Estado, a sociedade e a iniciativa privada no direcionamento da melhor qualidade de vida, concebida pela capacidade de ensino e aprendizagem e desenvolvimento da tecnologia e inovação.

O uso e produção de tecnologia da informação e comunicação não deve ser entendido como a solução para nossos problemas urbanos. A sua implementação deve respeitar as criteriosas geografias locais, os benefícios tangíveis como consequência do custo de investimento, e as possibilidades de acordos, convênios, parcerias público-privada e outras formas de cooperação na melhor intenção. A tecnologia da informação e comunicação pode contribuir para melhoria dos serviços públicos, estimular a iniciava privada à ações que enxerguem a melhoria de vida nos centros urbanos e a maior interação com o poder público, como também, dar oportunidade a universidade a visionar soluções para os problemas decorrentes da intensa urbanização nas cidades brasileiras.

Se há projetos voltados para o desenvolvimento local e melhor qualidade de vida das pessoas nas cidades, também há projetos refinados para a manutenção da agenda econômica global que não necessariamente visualiza o bem-estar social.

As tecnologias existentes e as que irão surgir – compactadas – podem potencializar a eficiência no planejamento e gerenciamento das cidades. Arriscamos a mensurar que a principal oportunidade e desafio para as cidades se tornarem inteligentes é o reconhecimento do planejamento e gestão urbana como papel não só do Estado, mas da iniciativa privada e de nós cidadãos.

3. Para não concluir

Com o reconhecimento a nível mundial da cidade inteligente, aperfeiçoam-se constantemente na busca incessante de melhorias continuas. É notória a sua importância para o planejamento e gestão urbana considerando as transformações vividas nas últimas décadas, onde a ciência, a tecnologia e a informação ganharam novos pesos no desenvolvimento urbano, não só econômico, mas político e sociocultural.

Os atuais modelos econômicos demandam além de uma atualização global, a aplicação regional e nacional que considere as especificidades de cada contexto. Desta forma, apreende-se que a estratégia de desenvolvimento de cada país, de cada região ou cidade inteligente precisa levar em conta seus atributos, suas circunstâncias vinculadas a sua tradição cultural, os saberes e fazeres de produção e consumo que a identifica e diferencia de outras cidades, sem renegar a inovação.

Portanto, temos um leque de vocações que podem ser apuradas na cidade inteligente. Pode ser uma cidade inteligente no que se refere à economia, habitação, educação, saúde, meio ambiente, mobilidade ou segurança. Projetos que divergem bastante, se analisar o Oriente e o Ocidente. Na Ásia e no Médio Oriente prevalecem as iniciativas associadas ao erguimento de cidades totalmente planejadas, com projetos abrangentes e com um plano de execução a longo prazo, em que é necessário grandes investimentos financeiros e têm-se uma maior liberdade na criação da cidade. Diferente, do que acontece na Europa e nas Américas, em que são comuns os projetos de requalificação e reordenamento urbano em cidades existentes, em que os projetos tem um plano de execução reduzido e não há tanta liberdade na cidade, pois há de se considerar as infraestruturas e relações existentes.

A necessidade de novos modelos de ordenamento e reordenamento territorial para o desenvolvimento social e econômico é a realidade atual de um número significativos de projetos de cidades. E a cidade inteligente é uma das alternativas. Face a isto, uma política substancial de descentralização político-administrativa criaria condições para

um planejamento e gestão eficiente, capaz de integrar a produção descentralziada do que quer que seja sua vocação (mobilidade, por exemplo) e favorecer uma oferta adaptada à procura, colcoando à disposição dos consumidores as ferramentas e os serviços inteligentes que lhe permitam conhecer e orientar.

4. Bibliografia

ALBINO, V.; BERARDI, U.; DANGELICO, R. M. (2015). Smart Cities: Definitions, dimensions, performance, and initiatives. Journal of Urban Technology, 22 (1), 3-21.

CALIFORNIA INSTITUTE FOR SMART COMMUNITIES. (2001). Smart Communities Guide Book. Acessado em 13 de dezembro de 2018, http://www.smartcommunities.org/guidebook.html.

DUTTA, S. (2011). The Global Innovation Index 2011: accelerating growth and development. Fontainebleau: INSEAD.

GARDNER, H. (1994). Estruturas da mente: a Teoria das Múltiplas Inteligências. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994. Publicado originalmente em inglês com o título: The frams of the mind: the Theory of Multiple Intelligences, (1983).

GIFFINGER, R.; GUDRUN, H. (2010). Smarter cities ranking: an effective instrument for the positioning of cities? ACE: Architecture, City and Environment, 12, 7-25.

GREENFIELD, A. (2013). Against the smart city. The city is here for you to use. Kindle. Edição 1.2.

HALL, R. E.; BOWERMAN, B.; BRAVERMAN, J.; TAYLOR, J.; TODOSOW, H.; VON WIMMERSPERG, U. (2000). The vision of a smart city. Em Proceedings of the 2nd International Life Extension Technology Workshop (p. 1-6). Brookhaven National Laboratory. Acessado em 17 de dezembro de 2018, http://www.osti.gov/bridge/servlets/purl/773961-oyxp82/ webviewable/773961.pdf.

HARVEY, D. (2014). “Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana”, São Paulo.

HOLLANDS, R. G. 2008. Will The Real Smart City Please Stand Up? Intelligent, Progressive, or Entrepreneurial?. City, 12(3): 303–320.

KOMNINOS, N. (2002). Intelligent cities: innovation, knowledge systems, and digital spaces. London: Spon Press.

NAM, T.; PARDO, T. A. (2011). Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people and institutions. Em Proceedings of the 12th Annual International Conference on Digital Government Research (p. 282-291). New York: ACM. Acessado em 22 de dezembro de 2018, http://www.ctg.albany.edu/publications/journals/dgo_2011_smartcity/ dgo_2011_smartcity.pdf

NEXO Jornal LTDA. (2017). A utopia e a realidade das cidades inteligentes hoje, segundo este relatório. Acessado em 5 de janeiro de 2019, https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/11/09/A-utopia-e-a-realidade-das-cidades-inteligentes-hoje-segundo-este-relat%C3%B3rio

STRAPAZZON, C. (2009). Convergência tecnológica nas políticas urbanas: pequenas e médias “cidades inteligentes”. Revista Jurídica, Curitiba, v. 22 , n. n. 6, p. 89-108.

Medir a qualidade de vida dos cidadãos: uma abordagem territorial para repensar as políticas públicas

Matos, F. [(a)], Marques, T.[(b)], Maia, C.[(c)], Saraiva, M.[(d)], Ferreira, M.[(e)], Ribeiro, D.[(f)]

[(a)] CEGOT/FLUP, fmatos@letras.up.pt
[(b)] CEGOT/FLUP, teresasamarques@gmail.com
[(c)] CEGOT/FLUP, catarina.maia2@gmail.com
[(d)] CEGOT/FLUP, miguelmsaraiva@gmail.com
[(e)] FLUP, marcioferreira16@hotmail.com
[(f)] FLUP, mrcotgeo@gmail.com

Resumo

Refletir a descentralização e o desenvolvimento passa, invariavelmente, por analisar as atuais oportunidades de vida que os diferentes territórios proporcionam aos seus residentes. Proporcionar igualdade de oportunidade significa reduzir as atuais disparidades geográficas e sociais através de mecanismos de política que garantam direitos iguais a todos os cidadãos, independentemente do local de residência.

Esta investigação visa identificar as disparidades geográficas a nível nacional tendo em vista detetar as problemáticas que põem em causa a qualidade de vida e a igualdade de oportunidades. Isto também significa identificar os principais domínios de política que devem ser desencadeados em face das disparidades detetadas.

Em termos metodológicos, construiu-se uma base de dados geográfica, à escala concelhia, organizada em várias dimensões analíticas, e aplicou-se uma análise multivariada. Em termos de resultados, foi identificada uma tipologia territorial que sintetiza a oferta de condições e oportunidades de vida.

Palavras-chave: desenvolvimento, disparidades geográficas, qualidade de vida, igualdade de oportunidades, políticas públicas

1. Introdução

A agenda política a nível da UE acentua cada vez mais a importância da dimensão social da Europa na coesão e convergência. Atualmente, é uma prioridade estratégica identificar os mecanismos de atuação das determinantes da qualidade de vida urbana, e avaliar os respetivos efeitos nas dimensões temporal e espacial. Desta forma, reforça-se o conhecimento sobre os problemas locais, articula-se os interesses individuais e coletivos, potencia-se a atuação dos diversos atores e sustentam-se medidas de política mais integradoras e potenciadoras de qualidade de vida e bem-estar. O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT, 2017), atualmente em discussão pública na Assembleia da República, afirma que o reforço da solidariedade e da equidade territoriais significa reduzir as disparidades geográficas e sociais através

de mecanismos de política que garantam direitos iguais a todos os cidadãos, independentemente de residirem em áreas centrais ou periféricas ou com diferentes graus de desenvolvimento ou expostas a diferentes riscos.

Esta temática representa um amplo campo de análise para a comunidade científica, que se liga a uma preocupação central dos poderes políticos e dos cidadãos. Para planear e intervir eficazmente, torna-se necessário que a investigação repense as formas de organizar a vida coletiva e forneça conhecimentos de suporte às tomadas de decisão.

O atual debate público em torno da necessidade de se adotarem políticas públicas mais articuladas e novos modelos de governança oferece, indiscutivelmente, uma grande oportunidade para se colocar a qualidade de vida no centro da tomada de decisão e para se garantir a sua avaliação e monitorização aos diferentes níveis de administração do território. Para os responsáveis políticos, este tipo de práticas poderá trazer ganhos em matéria de eficácia e eficiência, mas também, de cultura democrática, aportando transparência e responsabilização. Do ponto de vista técnico, a resposta a este desafio coloca algumas questões: como operacionalizar a noção de qualidade de vida e bem-estar e, sobretudo, medi-la, dada a complexidade das problemáticas em causa.

Apesar de todos os esforços de conceptualização da noção de qualidade de vida e de formulação de medidas, reconhece-se que há ainda muito a fazer no sentido de tornar os seus resultados mais úteis e influentes nos processos de tomada de decisão técnica e política, às mais diversas escalas. E essa aposta explica o conjunto de iniciativas que têm vindo a surgir, nomeadamente o Relatório Stiglitz (Stiglitz, Sen & Fitoussi, 2009), a iniciativa da Comissão Europeia *Beyond GDP*[1] (Comissão das Comunidades Europeias, 2009), assim como, o desenvolvimento de metas e indicadores sociais para a Estratégia Europa 2020, para além das iniciativas *How's Life*[2] (OCDE, 2017) and *Better Life Index*[3] da OCDE (OCDE, 2017) ou ainda os relatórios anuais divulgados pelas Nações Unidas, WER *World Happiness Report* (o último de 2018), onde têm participado ativamente várias instituições internacionais, a comunidade académica, governos a diferentes escalas e muitas organizações não-governamentais.

Em Portugal, constata-se que a atividade corrente de planeamento urbano e local e as tomadas de decisão política não incorporam suficientemente estas preocupações. Desde logo, não são sistematicamente tidos em conta os impactos na qualidade de vida das populações das medidas de política e dos projetos de intervenção que, na generalidade dos casos, continuam a ser

[1] http://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/background_en.html
[2] http://www.oecd.org/statistics/better-life-initiative.htm
[3] http://www.oecdbetterlifeindex.org/

concebidos e avaliados segundo lógicas exclusivamente sectoriais, esquecendo perspetivas mais abrangentes de valorização do bem-estar dos indivíduos e das comunidades. Observa-se que há ainda um longo caminho a percorrer no que toca ao desenvolvimento de instrumentos que possam, na prática, ajudar a melhor orientar as políticas nessa direção e a avaliar o seu desempenho efetivo (OCDE, 2017).

Estamos diante de um ressurgimento do papel dos sistemas de indicadores sociais como forma de: i) identificar as tendências de mudança que afetam as sociedades e, particularmente, as vidas dos cidadãos; ii) produzir dados e conhecimentos necessários para apoiar a ação política; iii) medir o impacto das políticas nos diferentes domínios da vida e na sua relação causal inter-estabelecida (Marques, 2004; Martins, 2011). Apesar de todos os avanços na conceituação da noção de qualidade de vida e na formulação de medidas de avaliação do bem-estar, reconhece-se que ainda há muito a ser feito para tornar os resultados verdadeiramente úteis e aplicáveis nos processos de governança dos territórios, em diferentes escalas. O objetivo do nosso trabalho foi identificar perfis territoriais de avaliação de condições e oportunidades de vida, através de um conjunto de indicadores aplicados a todos os municípios portugueses. É um primeiro teste metodológico de um projeto de investigação em curso.

2. Metodologia

Para a identificação dos perfis territoriais da oferta de condições e oportunidades de vida construiu-se uma base de dados geográfica com cerca de vinte indicadores à escala concelhia. Os indicadores foram organizados em várias dimensões analíticas: acesso e condições de habitabilidade, oferta de serviços de educação, saúde e apoio social, emprego, níveis de vida, ambiente, segurança e presença de grupos vulneráveis.

Os procedimentos efetuados foram os seguintes: i) os indicadores foram construídos e depois cartografados e classificados em 5 classes (método do *natural break*); ii) posteriormente, os dados foram categorizados segundo as classes identificadas na cartografia; iii) em seguida, a base de dados foi objeto de uma Análise de Correspondências Múltiplas (ACM); iv) após a realização da ACM foi aplicada uma análise classificatória (clusters *K-means*); v) por fim, os resultados foram mapeados. A técnica assume as modalidades das variáveis e considera as unidades geográficas semelhantes se tiverem um número razoável de modalidades comuns.

3. Análise dos Resultados

Considerando a metodologia descrita, avançou-se para uma diferenciação territorial tendo em conta a oferta de condições e desta forma oportunidades de vida aos cidadãos (residentes nas áreas urbanas ou nas suas envolventes). Procurou-se assim incorporar e sistematizar alguns dos domínios analisados: as vulnerabilidades sociais; as oportunidades de emprego e rendimento; os serviços de interesse geral de saúde, educação e apoio social; as condições de habitabilidade e os contextos ambientais e de segurança.

Este exercício foi desenvolvido no âmbito das análises efetuadas para o diagnóstico do PNPOT (2017), atualmente em discussão na Assembleia da República. A síntese elaborada permite identificar problemáticas de base territorial preocupantes, exigindo políticas direcionadas aos problemas detetados. Assim, foi possível chegar a seis perfis territoriais distintos (Figura 1):

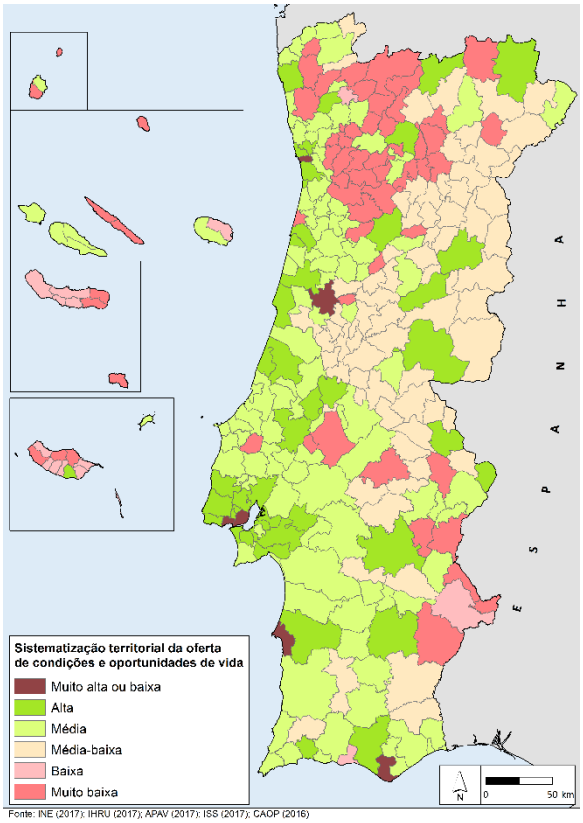


Figura 1: Sistematização territorial da oferta de condições e oportunidades de vida
Fonte: PNPOT (2017). Sistematização elaborada pelo CEGOT.UP; fonte dos dados: INE (2017); IHRU (2017); APAV (2017); ISS (2017)

- **Um perfil territorial marcado por uma dualidade de oportunidades: uns residentes acedem a uma forte oferta de oportunidades de vida enquanto outros residentes têm carências e baixas oportunidades**. Esta categoria prevalece nos

concelhos de Lisboa, Porto, Coimbra, Sines e Faro. Por um lado, existem residentes com uma alta escolaridade superior, com salários mensais elevados e com um forte poder de compra (e com um poder de compra). Os beneficiários do Complemento Solidário para Idosos (CSI) têm uma fraca proporção relativa no total de idosos. Por outro lado, existe há um número relativamente significativo de residentes numa situação de grande vulnerabilidade social, nomeadamente os emigrantes residentes com poucos recursos. Os problemas de desigualdade de género manifestam-se nomeadamente no número de vítimas de violência doméstica. Nestes contextos territoriais, em termos de serviços, há uma insuficiente resposta dos serviços sociais, particularmente os dirigidos aos mais idosos. As condições de habitabilidade estão também a restringir a qualidade de vida de alguns residentes. Em termos ambientais, as políticas locais manifestam preocupações designadamente em matéria de reabilitação (p.e., têm uma proporção de recolha de resíduos seletivos alta).

- **Um perfil territorial que proporciona uma alta oferta de oportunidades de vida aos seus residentes**. Esta categoria abrange 15% dos concelhos, sobretudo localizados nas coroas metropolitanas e nas cidades médias. Os residentes destes contextos urbanos têm níveis de qualificação superiores significativos e usufruem de rendimentos do trabalho e de poder de compra bastante razoáveis. Nestes territórios há uma fraca representatividade de benificiários de CSI. Em termos de serviços de interesse geral, existem níveis de oferta bastante razoáveis em termos de saúde, mas em termos de serviços dirigidos aos idosos aparentemente insuficientes.
- **Um perfil territorial que proporciona uma oferta razoável de oportunidades de vida aos residentes**. Esta categoria compreende 35% dos concelhos, distribuídos por todo o país, no Norte e Centro litoral e em grande parte do Alentejo e Algarve. A população residente nestes territórios tem níveis de escolaridade intermédios, com um poder de compra e ganho mensal sofrível. Os indivíduos a necessitar de apoios do CSI e do Rendimento Social de Inserção (RSI) são em termos relativos poucos, em termos comparativos com outros territórios. As respostas sociais à infância são satisfatórias, mas os serviços dirigidos aos idosos são insuficientes face à procura. Nestes concelhos não se registam grandes problemas nas condições de habitabilidade.
- **Um perfil territorial que proporciona uma oferta razoável de oportunidades de vida aos seus residentes**. Esta categoria de concelhos localiza-se sobretudo no Norte e Centro interior, mas também do Alentejo, em 23% dos concelhos do país. São territórios com uma forte presença de populações idosas, nomeadamente a residirem

sós ou com outras pessoas idosas, a grande maioria de baixa escolaridade e com rendimentos médios mensais e um poder de compra muito baixos. São relativamente poucos os que são beneficiários do CRI e do RSI. Em termos de serviços de interesse geral, em matéria de saúde, o número de médicos por habitante é baixo, o que indicia possíveis insuficiências na prestação de serviços, contrastando com respostas adequadas nos apoios sociais aos idosos e à infância. Em matéria de condições de habitabilidade, os níveis de degradação do edificado indicia más situações, exigindo intervenções em matéria de reabilitação.

- **Um perfil territorial que proporciona uma oferta de oportunidades de vida baixa aos seus residentes.** Esta categoria está sobretudo presente nas Regiões Autónomas e representa cerca de 5% dos concelhos do país. Em termos sociais, sobressaem-se as camadas populacionais com baixa escolaridade, dependentes de apoio social (sobretudo RSI e CSI), a residir em alojamentos algumas vezes sobrelotados ou em alojamentos sem condições de habitabilidade. Nos serviços de interesse geral, a resposta à infância e aos idosos é razoável. Em termos ambientais, estamos perante um contexto natural de elevado valor que proporciona uma qualidade de vida diferenciadora.
- **Um perfil territorial onde a oferta de oportunidades de vida é muito baixa** aos seus residentes. Esta categoria compreende 20% dos concelhos, maioritariamente do Alto Tâmega e Tâmega e Sousa, mas também alguns concelhos de Viseu Dão Lafões (no Noroeste da NUT) e Douro (parte ocidental da NUT) e ainda do Ave, Cávado e do Alentejo. São territórios com uma significativa presença de residentes com baixa escolaridade, fraco poder de compra e usufruindo de baixos salários médios mensais. Os residentes beneficiários de CSI e de RSI são proporcionalmente muitos. Os serviços de saúde e os serviços à infância e aos idosos mostram carências significativas. Simultaneamente, as condições de habitabilidade são relativamente más, porque os alojamentos estão por vezes degradados e sobrelotados.

4. Conclusão

Em Portugal existem significativas disparidades geográficas e sociais, não estando garantida a igualdade de oportunidades de vida a toda a população independentemente do local de residência. A redução das atuais disparidades exige o desenvolvimento de mecanismos de política que garantam direitos iguais a todos os cidadãos. Isto significa o desenvolvimento de políticas integradas de base territorial, que atuam atendendo à

complexidade das problemáticas e aos respetivos desafios de coesão territorial. As estratégias de base local devem integrar vários domínios de atuação, em matéria de desenvolvimento económico e social local, mas também ambiental, contribuindo para um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável.

Respondendo ao imperativo comunitário da territorialização das políticas públicas, devem ser adotadas abordagens e estratégias de base territorial, aprofundando os instrumentos previstos pela regulamentação comunitária e reforçando os recursos financeiros que lhe são afetos. A experiência recente demonstra que, não obstante os avanços registados em matéria de abordagens territoriais integradas, há um importante caminho a fazer no aprofundamento e aperfeiçoamento na conceção, adoção e execução das estratégias de desenvolvimento integradas, nomeadamente no que se refere à flexibilização da programação, à desburocratização/simplificação administrativa e aos modelos de governança.

5. Referências Bibliográficas

Comissão das Comunidades Europeias (2009). *O PIB e mais além. Medir o progresso num mundo em mudança*. Bruxelas, COM (2009) 433 final.

European Commission (2013). *Progress on 'GDP and beyond' actions*. Brussels: SWD (2013) 303 final.

Eurostat (2017). *Final report of the expert group on quality of life indicators*, Luxembourg: Office of the European Union.

Helliwell, J. F.; Layard, R.; Sachs, J. D (2018). *World Happiness Report 2018*. United Nations. Disponívele em: https://s3.amazonaws.com/happiness-report/2018/WHR_web.pdf

Marques, T. (2004). *Portugal na transição do século XX/XXI*. Porto: Afrontamento.

Martins, I.; Santos, L. D. (2003) *1º Relatório Sobre a Qualidade de Vida Urbana – Porto*. Porto: Câmara Municipal do Porto.

Martins, I. (2011). *Os territórios da qualidade de vida no Porto uma avaliação das disparidades intraurbanas* (Tese de Doutoramento, Faculdade de Letras da Universidade do Porto).

OCDE (2017). *How's Life? 2017 Measuring Well-being*. Paris: OCDE Publishing. DOI: https://dx.doi.org/10.1787/how_life-2017-en

OCDE (2017). *Better Life Index, Country Reports*, OCDE. Disponível em: https://www.oecd.org/newsroom/BLI2013-Country-Notes.pdf

Pinto, Teresa (2009). Centro, periferia e qualidade de vida. Reflexões e contributos para a operacionalização do conceito de QV, *Sociedade e Território*, nº 42, p.118-129.

Stiglitz, J.E.; Sen, A.; Fitoussi, J-P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report

Conforto térmico indoor no Bairro da Bouça: um exemplo da importância da territorialização das políticas climáticas

Helena Madureira [(a)], Ana 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

Neste trabalho avaliamos o conforto térmico indoor no Bairro da Bouça (Porto) em períodos excecionais de calor e frio para ilustramos a importância de processos de decisão descentralizados, promotores de soluções territorizalizadas e multissectoriais. Os resultados mostram que durante períodos excecionais de calor e frio selecionados, as quatro habitações monitorizadas apenas cumpriram moderadamente a sua função de 'abrigo' e que, por outro lado, ainda que apresentem as mesmas caraterísticas construtivas, revelaram valores e ritmos de temperatura distintos, indicando a influência das condições de habitabilidade e/ou dos estilos de vida. Resultados que corroboram a imperativa necessidade de aprimorar, à escala local, caso a caso, os contextos territoriais específicos que propiciam ou mitigam o impacte de um determinado evento climático.

Palavras chave: adaptação climática; extremos térmicos; temperatura indoor; conforto

1. Introdução

Durante as últimas décadas tem aumentado o interesse por modelos de governança que incentivem a descentralização e promovam a territorialização das políticas públicas. A *adaptação climática* é, neste contexto, um exemplo promissor. Primeiro, porque os impactes das mudanças climáticas se fazem sentir sobretudo à escala local, e, portanto, a variabilidade geográfica desses impactes enfatiza a necessidade de abordagens territorizalizadas das vulnerabilidades e dos riscos climáticos. Por outro lado, uma vez que as linhas estratégicas de adaptação coincidem invariavelmente com outros objetivos de desenvolvimento territorial, estas podem potencialmente incorporar soluções multissectoriais e participadas que respondam aos desafios específicos de cada território (Nalau, Preston, & Maloney, 2015).

Neste trabalho utilizamos o exemplo do conforto térmico indoor em períodos excecionais de calor e frio para ilustramos a pertinência de processos de decisão descentralizados, promotores de soluções territorizalizadas e multissectoriais.

Os efeitos das temperaturas extremas na saúde das populações tem constituído um campo de pesquisa dinâmico (Monteiro et al, 2012). Grande parte destas investigações tem procurado correlações entre, por um lado, indicadores epidemiológicos de morbilidade e mortalidade e, por outro lado, dados de temperatura do ar registada nas estações climatológicas de referência, sendo ainda escassas as investigações que incluem dados de temperatura no interior das habitações.

Cresce, contudo, a convicção de que a avaliação dos impactes das temperaturas na saúde das populações, e o consequente desenho de medidas de adaptação, deve também considerar as condições de temperatura no interior das habitações (White-Newsome et al., 2011; Monteiro et al, 2013; Madureira e Monteiro, 2018). De facto, estas poderão mesmo ser o melhor indicador da exposição das populações a eventos térmicos extremos (Smargiassi et al., 2008; Wierzbicka et al., 2018): porque a população mais vulnerável, designadamente idosos e crianças, passa grande parte do tempo nas habitações; e porque a temperatura *indoor* não depende apenas dos estados de tempo, mas também das caraterísticas dos edifícios e dos comportamentos dos seus ocupantes (White-Newsome et al., 2011).

É neste contexto que nos propomos a avaliar o comportamento da temperatura interior de quatro habitações do Bairro da Bouça (Porto), em períodos excecionais de calor e frio, procurando designadamente aferir (i) a sua capacidade de amenização dos extremos térmicos; (ii) se eventuais diferenças nas condições de habitabilidade e/ou nos estilos de vida impõem diferenças significativas entre as quatro habitações.

O Bairro da Bouça foi projetado por Álvaro Siza nos anos 70 do século XX no âmbito do programa SAAL – Serviço Ambulatório de Apoio Local –, movimento ímpar que procurou resolver problemas habitacionais de populações carenciadas segundo uma estratégia participada pela comunidade. O projeto inicial do Bairro da Bouça, que contemplava 128 alojamentos divididos por quatro edifícios que se relacionam entre si através de pátios, só foi parcialmente concluído numa primeira fase. A segunda fase foi concluída em 2006, com a construção das restantes habitações dos equipamentos previstos no projeto, e também com a requalificação dos antigos edifícios e do espaço público. Este processo de qualificação gerou uma nova atratividade ao conjunto habitacional, bem patente na sua apropriação e partilha por 'novos' habitantes.

2. Conforto térmico no Bairro da Bouça em períodos de frio e calor excecionais

2.1. Dados e Metodologias

No presente trabalho utilizamos dados de temperatura provenientes da Estação Meteorológica de Pedras Rubras e de quatro sensores instalados no interior de quatro habitações do Bairro da Bouça, série que tem vindo a ser compilada desde março de 2010.

Começámos por selecionar os períodos temporais para análise, tendo em conta simultaneamente a disponibilidade de dados e o registo de fenómenos extremos de temperatura. Primeiro foi selecionado um período extremo de calor, em julho de 2013, que afetou a quase totalidade do território e que foi um dos com maiores impactes na mortalidade no presente século (DGS 2018). Foi posteriormente selecionado um período extremo de frio no mesmo ano, em fevereiro de 2013, de modo a minimizar o efeito de possíveis alterações nas condições de habitabilidade e nos estilos de vida. Na Figura 1 sintetizam-se os valores médios de temperatura máxima e mínima dos períodos selecionados e, para efeitos comparativos, indicam-se os valores das Normais 1971-2000 para os meses respetivos. Posteriormente, para aferirmos a capacidade de as habitações amenizarem os

extremos térmicos, comparámos os valores médios diários registados nas habitações com os da estação de referência (Porto-Pedras Rubras). Finalmente, a comparação do registo horário das temperaturas, permitiu-nos uma análise comparativa mais pormenorizada entre as quatro habitações.

2.2. Resultados

As habitações cumprem o objetivo de amenizar os extremos térmicos?

A comparação dos valores médios diários registados em cada uma das habitações com os da estação de referência (Porto - Pedras Rubras), revela que a condição de *abrigo*, de amenização dos extremos climáticos, é genérica e moderadamente cumprida pelas quatro habitações (Figura 1 e 2). Importa, contudo, avaliar com mais pormenor e separadamente os períodos de frio e de calor.

No período frio, as habitações registaram, como seria de esperar, valores diários de TMax e de TMin superiores aos da estação de referência. E se a capacidade de amenização das temperaturas pelas habitações é tímida nos valores de TMax, sendo em média superior em apenas 4,7ºC (Figura 1.i), revela-se substancial nos valores de TMin. De facto, os valores de TMin registados nas quatro habitações durante este período foram, em média, superiores em 14,0ºC relativamente aos da estação de referência (Figura 1.l).

A análise comparativa entre os valores de temperatura das quatro habitações e a estação de referência no período de calor revela, contudo, uma maior complexidade. Quando analisados os diferenciais de TMax verifica-se, uma vez mais, a esperada capacidade de amenização, tendo as habitações, em média, valores inferiores em 6,1ºC aos registados da estação de referência (Figura 1j). Deve-se, contudo, sublinhar que, apesar deste efeito amenizador, os valores de TMax no interior das habitações registaram um valor médio de 30,1ºC, valor claramente acima de qualquer referencial de conforto térmico *indoor*. Por outro lado, os resultados dos valores de TMin não se alinham com os previamente estabelecidos. De facto, neste período de calor extremo, as habitações não acompanharam o já de si ténue 'refrescamento' noturno, registando um valor médio de 28,2 ºC, valor superior em 5,8ºC ao registado em Porto-Pedras Rubras.

PERÍODO FRIO	a) T Pedras Rubras (TPR) (ºC			c) Tmax BB (ºC)	e) Tmin BB (ºC)	g) Δ TmaxTmin BB (ºC)	i) Δ TmaxBB TmaxPR (ºC)	l) Δ TminBB TminPR (ºC)
	Tmax	Tmin	Δ TmaxTmin	TBB1 TBB2 TBB3 TBB4	TBB1 TBB2 TBB3 TBB4	TBB1 TBB2 TBB3 TBB4	TBB1 TBB2 TBB3 TBB4	TBB1 TBB2 TBB3 TBB4
24-fev-13	11,5	0,6	10,9	19,6 18,0 18,6 15,6	16,9 16,5 15,7 14,6	2,6 1,6 2,9 1,0	8,1 6,5 7,1 4,1	16,3 15,9 15,1 14,0
25-fev-13	12,8	1,6	11,2	19,6 17,0 16,7 15,2	16,9 16,2 15,3 14,4	2,7 0,8 1,4 0,8	6,8 4,2 3,9 2,4	15,3 14,6 13,7 12,8
26-fev-13	11,9	-0,2	12,1	19,1 16,8 16,5 15,4	16,7 15,7 15,1 14,5	2,4 1,2 1,4 0,9	7,2 4,9 4,6 3,5	16,9 15,9 15,3 14,7
27-fev-13	11,8	2,3	9,5	19,1 16,7 16,5 15,1	16,4 15,8 15,1 14,4	2,7 0,8 1,4 0,7	7,3 4,9 4,7 3,3	14,1 13,5 12,8 12,1
28-fev-13	13,8	3,5	10,3	18,3 16,5 16,1 15,3	16,5 15,7 14,9 14,5	1,9 0,8 1,1 0,8	4,5 2,7 2,3 1,5	13,0 12,2 11,4 11,0
Média 24-28 fev	13,3	5,2	**10,8**	**19,3 17,1 17,1 15,3**	**16,7 16,0 15,3 14,5**	**2,6 1,1 1,8 0,9**	**7,3 5,1 5,1 3,3**	**15,6 15,0 14,2 13,4**
	14,8	5,9						
Média Fev 2013	13,0	4,0						
Normais 1971/2000 - Média Fev								
Normais 1971/2000 - P10 Fev								

PERÍODO CALOR	b) T Pedras Rubras (TPR) (ºC			d) Tmax BB (ºC)	f) Tmin BB (ºC)	h) Δ TmaxTmin BB (ºC)	j) Δ TmaxBB TmaxPR (ºC)	m) Δ TminBB TminPR (ºC)
	Tmax	Tmin	Δ TmaxTmin	TBB1 TBB2 TBB3 TBB4	TBB1 TBB2 TBB3 TBB4	TBB1 TBB2 TBB3 TBB4	TBB1 TBB2 TBB3 TBB4	TBB1 TBB2 TBB3 TBB4
4-jul-13	34,5	19	15,5	27,9 28,7 28,8 28,5	25,7 26,5 27,0 25,9	2,1 2,2 1,8 2,7	-6,6 -5,8 -5,7 -6,0	6,7 7,5 8,0 6,9
5-jul-13	37,7	26,1	11,6	28,8 30,0 29,8 30,9	27,2 27,7 27,9 27,2	1,6 2,2 1,9 3,7	-8,9 -7,7 -7,9 -6,8	1,1 1,6 1,8 1,1
6-jul-13	34,5	23,8	10,7	29,2 30,1 30,7 30,5	28,2 28,9 29,0 28,2	1,0 1,2 1,7 2,3	-5,3 -4,4 -3,8 -4,0	4,4 5,1 5,2 4,4
7-jul-13	37,9	23,3	14,6	30,1 30,6 31,3 31,6	29,0 29,3 29,8 29,3	1,1 1,3 1,5 2,3	-7,8 -7,3 -6,6 -6,3	5,7 6,0 6,5 6,0
8-jul-13	36,4	20	16,4	30,5 30,6 31,5 31,1	29,4 29,8 30,2 28,7	1,1 0,8 1,2 2,5	-5,9 -5,8 -4,9 -5,3	9,4 9,8 10,2 8,7
Média 4-8 jul	[illegible]	[illegible]	**13,8**	**29,3 30,0 30,4 30,5**	**27,9 28,5 28,8 27,8**	**1,4 1,6 1,6 2,7**	**-6,9 -6,2 -5,8 -5,7**	**5,5 6,0 6,3 5,4**
	24,9	17,3						
Média Jul 2013	25,0	15,5						
Normais 1971/2000 - Média Jul	26,8	16,5						
Normais 1971/2000 - P90 Jul								

Figura 1 - Valores médios diários de temperatura máxima e mínima registados em cada uma das habitações e na estação de referência (Porto - Pedras Rubras)

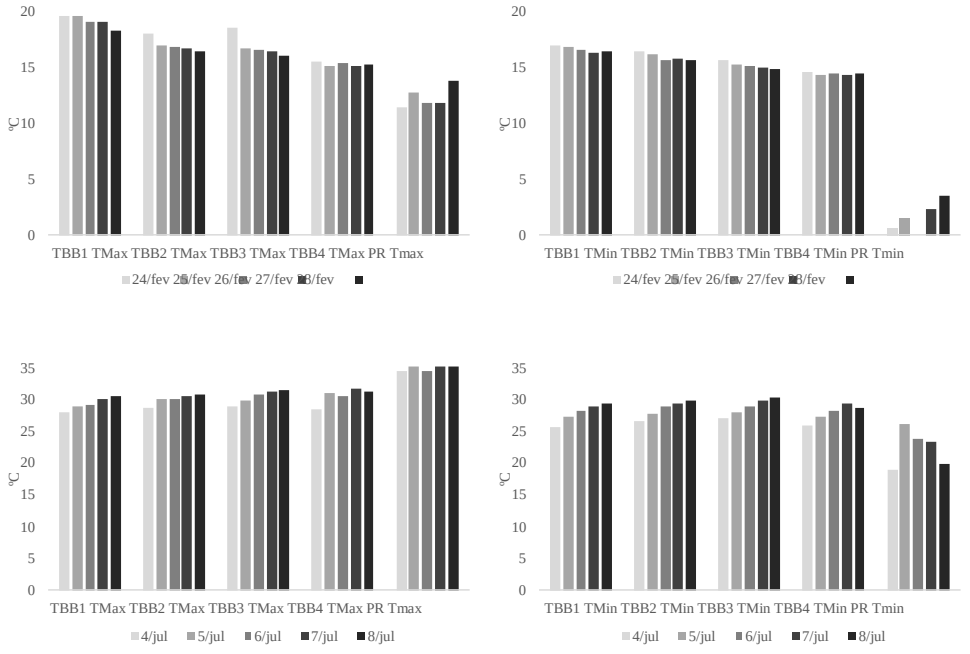


Figura 2 – Comparação dos valores médios diários de temperatura máxima e mínima registados em cada uma das habitações e na estação de referência (Porto - Pedras Rubras)

As eventuais diferenças nas condições de habitabilidade e/ou nos estilos de vida resultam em diferentes condições térmicas nas quatro habitações?

Os valores médios diários fornecem-nos um primeiro retrato das diferenças entre as quatro habitações (Figura 1 e 2). Considerando os períodos em análise do seu conjunto, apenas são detetáveis ligeiras alterações na média das temperaturas entre as quatro habitações, sendo este diferencial maior no período frio (2,7ºC) do que no período quente (0,4º). E indiciam que a habitação TBB1 é aquela que apresenta valores médios de temperatura mais elevados no período de frio e mais baixos no período quente, indiciando, portanto, ser aquela que propicia melhores condições de atenuação dos eventos térmicos extremos.

A análise do ritmo horário das temperaturas permite-nos, contudo, um maior detalhe na análise (Figura 3). Confirmamos que é no período frio que se verifica a maior diferenciação de condições térmicas entre as diferentes habitações, e também uma maior oscilação dos valores de temperatura em cada uma das habitações, sugerindo, pelo ritmo horário estabelecido, a influência dos ritmos de utilização e de eventuais mecanismos de climatização.

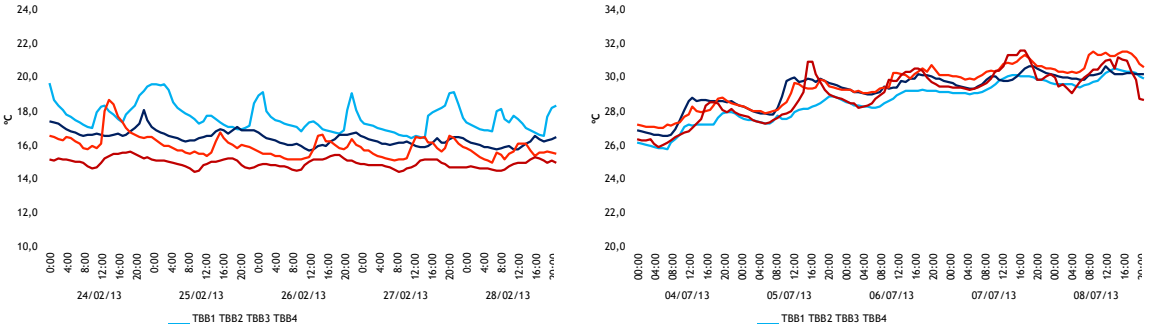


Figura 3 - Ritmo horário das temperaturas registadas nas quatro habitações nos períodos de frio e de calor

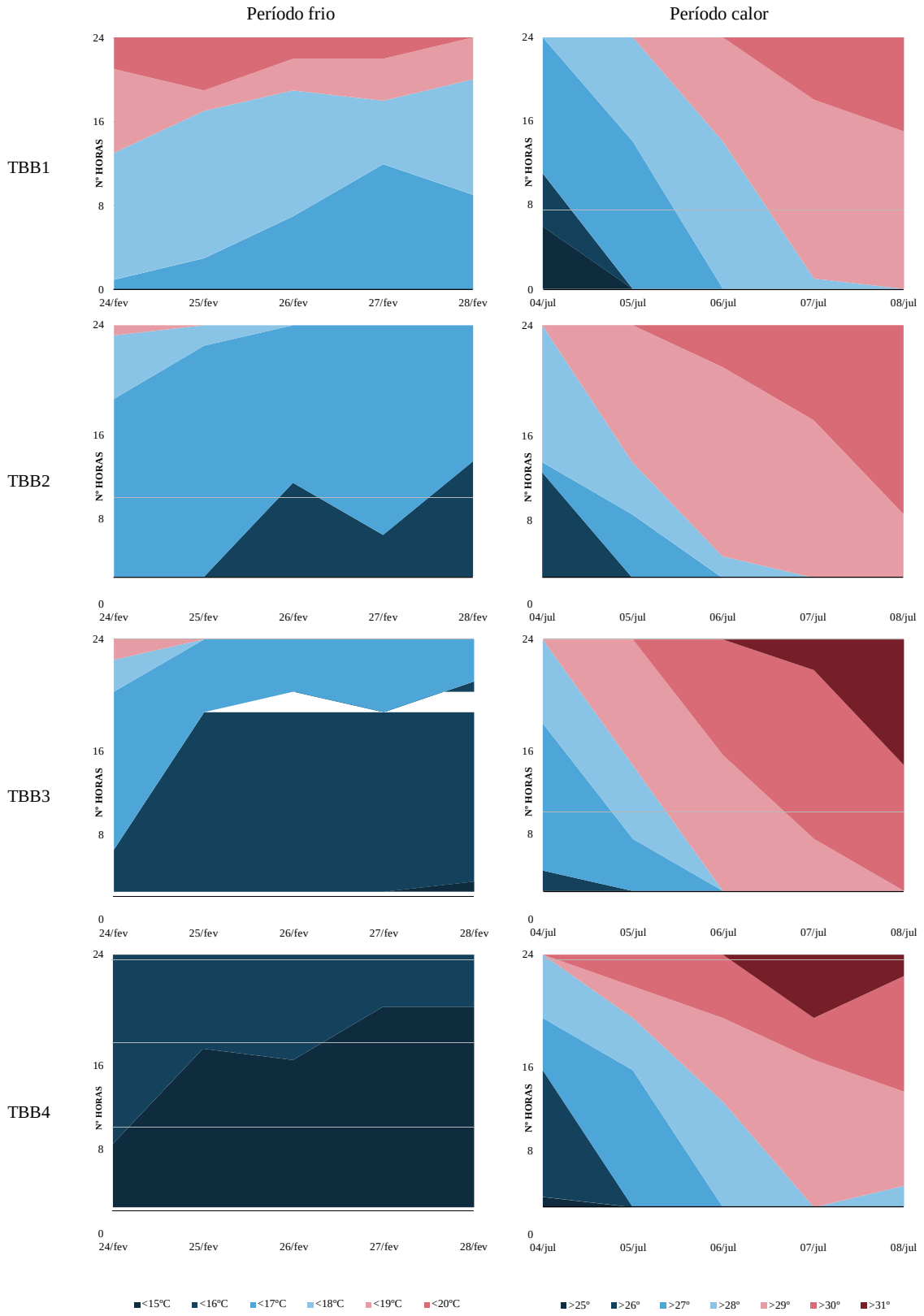


Figura 4 - Ritmo horário das temperaturas registadas nas quatro habitações nos períodos de frio e de calor

Na Figura 4 representámos o número de horas registadas nas diferentes classes de temperatura nas quatro habitações. Podemos aqui observar simultaneamente, o ritmo e a intensidade com que os eventos extremos de temperatura foram sentidos nas diferentes habitações. Confirma-se que a

habitação TBB1 reuniu as melhores condições de conforto térmico tanto no período de frio como de calor. Ainda assim, sublinhe-se a permanência de temperaturas elevadas no período quente (48%) dos registos horários com valores superiores a 28ºC), e que no período frio em apenas 28% do tempo se registaram valores superiores a 18ºC. Na habitação TBB4, pelo contrário, os desejáveis efeitos atenuadores do abrigo, foram menos evidentes: no período de frio, registaram-se valores abaixo dos 15ºC em 61% dos registos horários; no período de calor, registaram-se, a título de exemplo, valores superiores 30ºC em 27% dos registos horários.

3. Conclusão

Os resultados obtidos no presente estudo permitem-nos concluir que, durante períodos excecionais de calor e frio selecionados, as quatro habitações apenas cumpriram moderadamente a sua função de *abrigo*, já que apesar de amenizarem os extremos térmicos, não evitaram o registo persistente de valores indiciadores de um evidente desconforto térmico. Por outro lado, as quatro habitações monitorizadas, ainda que apresentem as mesmas caraterísticas construtivas, revelam ritmos de temperatura distintos, indicando a influência das condições de habitabilidade e/ou dos estilos de vida. Sendo certo que a procura de medidas de adaptação climática continuará a ser um campo de pesquisa profícuo nos próximos anos, os resultados do presente trabalho permitem corroborar a imperativa necessidade de aprimorar, à escala local, a avaliação dos impactes dos eventos térmicos excecionais. O que significa avaliar, caso a caso, os contextos territoriais específicos que propiciam ou mitigam o impacte de um determinado evento climático. E também as soluções, que envolvendo diferentes dimensões, desde o urbanismo, às políticas de saúde, de habitação ou relacionadas com a gestão da energia, deverão também elas ser multissetoriais, integradas e territorizalizadas.

4. 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 (Refa FCT: UID/GEO/04084/2013).

5. Bibliografia

Madureira, H., Monteiro, A. (2018). Influência da vegetação nas variações intraurbanas de temperatura. *Livro de Atas do XVI Colóquio Ibérico de Geografia: Península Ibérica no Mundo: problemas e desafios para uma intervenção ativa da Geografia*, 1008 – 1016.

Monteiro A, Carvalho V, Góis J, Sousa C (2012) Use of "cold spell" indices to quantify excess chronic obstructive pulmonary disease (COPD) morbidity during winter (November to March 2000-2007): case study in Porto. *Int J Biometeorol*. 57(6), 857-70.

Monteiro, A., Carvalho, V., Oliveira, T., & Sousa, C. (2013). Excess mortality and morbidity during the July 2006 heat wave in Porto, Portugal. *Int J Biometeorol*, *57*(1), 155–167.

Nalau, J., Preston, B. L., & Maloney, M. C. (2015). Is adaptation a local responsibility? *Environmental Science and Policy*, *48*(Supplement C), 89–98.

Smargiassi, A., Fournier M, Griot, C, Baudouin Y, Kosatsky, T (2008). Prediction of the indoor temperatures of an urban area with an in-time regression mapping approach. J. *Expo. Sci. Environ. Epidemiol*. 18, 282– 288.

White-Newsome, J., Sánchez, B., Jolliet, O., Zhang, Z., Parker, E., Dvonch, J., O'Neill, M. (2011). Climate change and health: indoor heat exposure in vulnerable populations. *Environmental research*, 112, 20-7.

Wierzbicka, A., Pedersen, E., Persson, R. et al (2018). Healthy Indoor Environments: The Need for a Holistic Approach. *International journal of environmental research and public health*, *15*(9), 1874.

As alterações recentes no centro das cidades e a importância dos financiamentos públicos

M.I. Rocha [(a)], P. Chamusca[(b)]
[(a)] CEGOT/Faculdade de Letras da Universidade do Porto, minesmrocha@gmail.com
[(b)] CEGOT/Faculdade de Letras da Universidade do Porto, pedrochamusca@hotmail.com

Resumo

Esta comunicação discute a dinâmica da cidade do Porto a partir das principais transformações nas condições de centralidade económica, simbólica e de acessibilidade dos centros de cidade. Discutem-se as principais tendências de mudança, das dinâmicas recentes no Porto e a importância dos financiamentos públicos. A partir da análise sugere-se um maior foco do debate nas opções e no futuro que desejamos para as cidades, procurando promover o debate sobre o equilíbrio entre as visões antagónicas que defendem a proibição ou liberalização total do mercado.

Palavras chave: Porto, Centro, Financiamento Público, Comércio

1. Dinâmicas de transformação e a nova vida dos velhos centros

Ao longo dos últimos anos, as transformações das cidades são especialmente visíveis na dinâmica e estrutura da atividade económica, no reforço da acessibilidade e das condições de mobilidade; e na consolidação da centralidade simbólica de alguns espaços. No contexto destas transformações, espaciais e sociais, há algumas tendências comuns à generalidade das cidades europeias, designadamente:

- Compressão espacial e aceleração temporal do espaço, marcado pelo aumento da mobilidade e pela capacidade de apropriar vários espaços, de forma distinta no mesmo dia;
- Complexificação e fragmentação das condições de centralidade, com emergência de novas polaridades (associadas a processos de suburbanização, designadamente) e revitalização dos centros de cidade após períodos de declínio;
- Diversificação e crescimento da oferta comercial, com penetração de marcas e produtos globais; aparecimento de estabelecimentos neo-tradicionais específicos; e ainda banalização e massificação de produtos e ambientes "típicos";
- Criação de espaços temáticos, frequentemente associados ao revivalismo do passado ou à recriação de uma tradição, sem respeito pela memória da cidade;

- Turistificação de alguns lugares, com o investimento a ser orientado pelo crescimento do número de turistas e desenvolvimento de projetos de embelezamento, fachadismo ou disneylandificação da cidade;
- Crescimento dos processos de gentrificação – residencial ou funcional – com de saída dos residentes (mais idosos e com menor poder económico) e crescimento da população flutuante, designadamente turistas, visitantes e estudantes;
- Valorização do comércio como património, ao abrigo de legislação específica (Lei 42/2017 no caso português), num processo que em muitos casos já não se consolida a tempo de proteger um conjunto de estabelecimentos comerciais ameaçados por grandes fundos económicos.

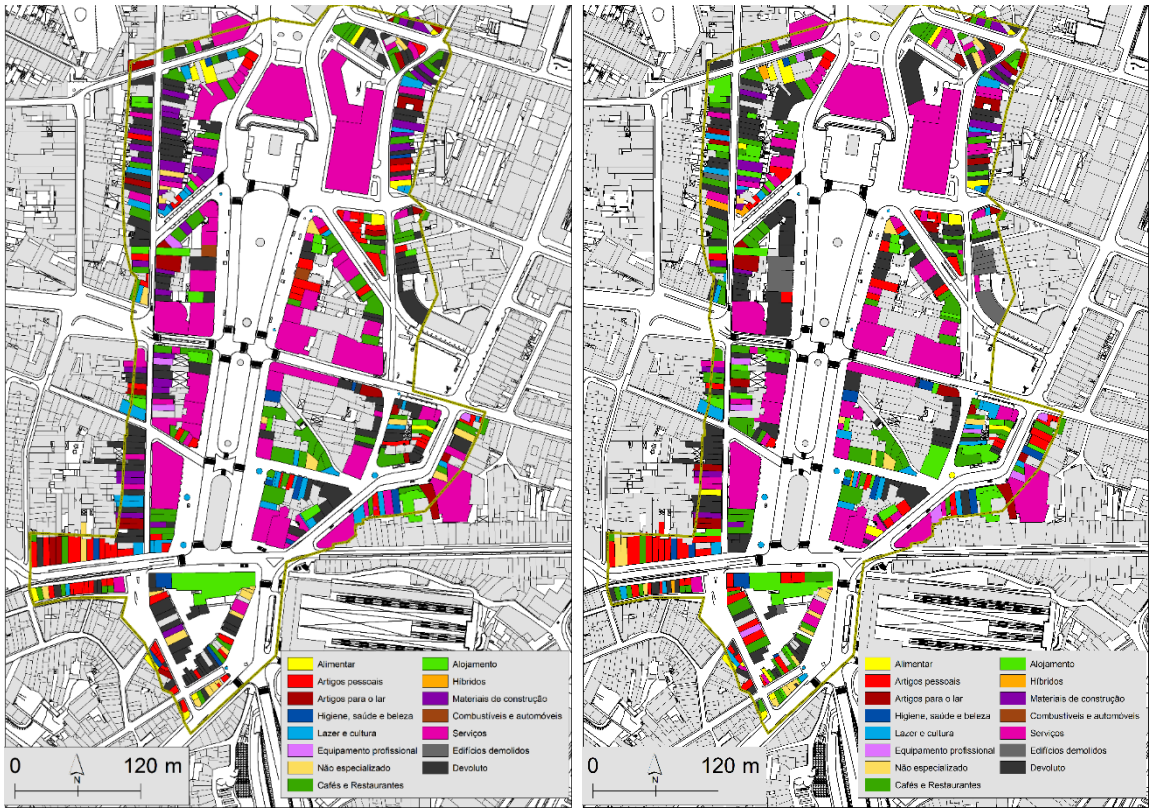
Figura 1: Casa Oriental (Porto): a "recriação" do passado

Fonte: Autores

No caso do Porto, a dimensão económica da centralidade permanece muito importante. Todavia, ao contrário do que sucedia nos anos 70 ou 80, hoje verifica-se que podem ocorrer preços por unidade de área mais elevados em lugares de residência mais exclusiva e requintada, longe da "confusão" do centro. Ainda assim, é evidente que, sobretudo nos arruamentos de maior densidade de estabelecimentos de restauração, comércio e hotelaria, os preços de compra e aluguer aumentam, afirmando-se uma lógica de "prime places" que chegam a valer mais de 10 vezes o preço pago noutros locais da cidade. No centro, a diversidade de estabelecimentos ganha cada vez mais relevância – e alguns vêem-na até como fator de centralidade (Zhong et al, 2017) –, assim como a criação de espaços temáticos dentro das cidades, designadamente nos arruamentos da "cultura do cappuccino", marcada pela concentração de cafés, bares e restaurantes, com as suas esplanadas, cada vez mais iguais nas cidades do turismo e nos lugares do cosmopolitismo

que a globalização produz. Esta homogeneização de escala global é feita, por um lado, pelo alargamento a todos os lugares de turismo de algumas marcas e produtos (como Amorino, Starbucks e Costa Café) e, por outro, pelo reforço de um (pretenso) carácter especifico de unidades "neo-tradicionais" que se afirmam, propositadamente, como específicas da região, com banalização e massificação de produtos e ambientes vistos como "típicos", que pretendem transportar o passado para o futuro em modelos pós-modernos de espetacularização e revivalismo orientados para o consumidor cosmopolita de médio ou elevado poder de compra.

Figura 2: Estabelecimentos comerciais no centro do Porto (2012/2018)
Fonte: Fernandes & Chamusca, 2018



2. A importância dos financiamentos públicos

Muitas das dinâmicas de transformação das cidades resultam de intervenções integradas em programas e financiadas por instituições – europeias, nacionais ou locais – tanto para intervir nos problemas presentes nos centros urbanos como para potenciar novas dinâmicas urbanas – sociais, económicas, comerciais, culturais ou ambientais – ou novos desígnios do espaço urbano, com o centro da cidade a ser lugar especialmente atrativo.

Apesar da sua génese europeia como uma iniciativa intergovernamental que procurava a valorização das culturas europeias e das suas características comuns, após a definição da cidade do Porto como "Capital Europeia da Cultura", a Porto 2001 S.A. constituiu-se como uma sociedade financiada a 90% pelo governo central e 10% pelo governo local – a Câmara Municipal do Porto – (Sucena, 2003), com a pretensão de atuar em quatro campos – programação cultural, infraestruturas culturais, renovação urbana e ambiental e revitalização económica e habitacional (Lago, 2000). A estratégia para a atração e fixação de residentes e investimento compreendia intervenções ao nível do espaço público, do edificado, da revitalização económica, da habitação e a mobilidade (Correia Fernandes, 2000).

O programa abrangente definido pela sociedade Porto 2001 acabou por apenas se cingir à requalificação do espaço público incluindo intervenções em infraestruturas culturais, e, também, à programação cultural. Apesar do envolvimento de diversos parceiros e representantes, a sua visão conjunta para a cidade foi prejudicada pelas condições físicas, por falta de apoio de alguns desses parceiros, mas principalmente por um excesso de conteúdo programático para o período curto, com problemas de financiamento e perturbações políticas.

Numa lógica diferente e como consequência do regime de reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, foi criada a Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense, Porto Vivo SRU. Com o intuito de promover a reabilitação urbana de um centro ainda degradado, a empresa é constituída com capitais exclusivamente públicos com financiamento do Estado Português (com representação do IHRU) e pela Câmara Municipal do Porto, tendo a responsabilidade de orientar o processo de reabilitação e ser mediadora entre investidores, proprietários e arrendatários.

Numa estratégia apoiada em parcerias público-privadas, os objetivos desta sociedade de reabilitação urbana passavam por atuar nas vertentes física, funcional, da mobilidade, social e económica (Porto Vivo, 2005). Apesar de uma génese diferente, o processo gerido pela Porto Vivo não foi tão integrador quanto o esperado, tendo-se concentrado as suas intervenções na oferta habitacional e, em menor medida, na oferta comercial, nos espaços públicos na envolvência da habitação e em algumas atividades, mas sem as dinâmicas sociais e culturais esperadas.

De certa forma, apesar do ambiente urbano na envolvência das intervenções ter melhorando e potenciado alguns usos, o que podemos considerar como iniciativas de utilidade pública e de humanização do espaço não esteve muito presente nos resultados conseguidos pela Porto Vivo.

De qualquer modo, apesar das dificuldades de gestão e dos constrangimentos que daí resultaram, em relação a prazos e até mesmo de investimentos, é visível a importância do financiamento público para a cidade que queremos, sobretudo quando existe – como na Porto 2001 – uma visão conjunta e integradora que envolva processos de participação e transparência.

3. Desafios à gestão pública da cidade

Apesar da intervenção e o investimento públicos terem sofrido uma progressiva diminuição nas últimas duas décadas – com crescimento dos investimentos privados, com efeitos de curto prazo – parece-nos essencial que o foco da ação pública (e em parceria) se coloque na construção (partilhada) de uma estratégia de cidade que tenha por base o futuro desejado por todos os que vivem e usam o espaço urbano. A construção desta estratégia – de gestão e intervenção na cidade – deve assentar numa maior participação e no desenvolvimento de instrumentos de planeamento urbano capazes de impor uma visão estratégica e participada para o centro da cidade.

O contexto é marcado por uma política urbana pouco sensível à participação e à definição estratégica de uma visão para a cidade, uma vez que a intervenção tem sido fortemente marcada pela intervenção associada a eventos/oportunidades (como a Porto 2001, o Euro 2004 ou a instalação de uma rede de metro) ou, mais recentemente por lógicas de "deixa andar, viva o turismo", aproveitando os efeitos do turismo na economia local (essencialmente de alojamento e restauração). A alteração de paradigma passará pela valorização da intervenção integrada e em conformidade com uma visão estratégica de cidade; pelo reforço da participação e do envolvimento da população e das entidades públicas e privadas da cidade em novos mecanismos de gestão do espaço urbano; por uma maior programação do investimento público, potenciando diferentes vivências e amenizando os processos de descaracterização urbana e social que têm crescido ao longo dos últimos anos; por uma monitorização permanente das intervenções no património

urbano e histórico, reforçando as políticas de regulação e monitorização do turismo e de especulação imobiliária.

Neste contexto, identificamos os princípios da governança, competitividade, coesão e sustentabilidade como centrais para que este espaço central do Porto consiga manter a sua vitalidade e reforçar as condições de centralidade, apontando a necessidade de promover a construção de estratégias integradoras e assumir compromissos alargados entre as diferentes instituições públicas e privadas e as estruturas da sociedade civil; desenvolver iniciativas que promovam o cruzamento entre a economia e a animação urbana, assegurando a manutenção ou reforço da vitalidade económica; acompanhar e avaliar os riscos da privatização e elitização; promover a flexibilidade e a reversibilidade das intervenções de forma a permitir uma maior capacidade de adaptação, num contexto de aumento das assimetrias, conflitos sociais e territoriais e diferentes temporalidades. Estes desafios são de certa forma enfatizados por um conjunto de dualidades (pobre-rico, residente-turista, público-privado, festa-silêncio, ...) que simplificam um mosaico de combinações com que o centro do Porto – como o de muitas outras cidades – se debate, reforçando a necessidade de uma gestão permanente de conflitos e tensões de natureza diversa (Branka et al, 2016).

5. Bibliografia

Branka, S.; Coca-Stefaniak, A.; Plichta, J. (2016) City centers as places for strategic cooperation through active city management – the significance of trade entities, “Scientific Annals of Economics and Business”, 63(1), pp. 125-133.

Fernandes, José; Chamusca, Pedro (2018). Novos tempos, dinâmicas e desafios no centro do Porto. In. SPOSITO, Maria Encarnação; RIO FERNANDES, José Alberto (Orgs.). Brasil e Portugal vistos desde as cidades. As cidades vistas desde o seu centro. São Paulo. Cultura Académica. ISBN: 978-85-798-979-5 (e-PDF). pp. 265-291.

Fernandes, M. C. (2000). Intenções Programáticas. In Porto 2001: regresso à Baixa. Consulta para a elaboração do Programa de Requalificação a Baixa Portuense. FAUPpublicações. Porto. pp. 33-42.

Lago, T. (2000). Apresentação. In Porto 2001: regresso à Baixa. Consulta para a elaboração do Programa de Requalificação a Baixa Portuense. FAUPpublicações. Porto. p.9.

Porto Vivo, SRU. (2005). Masterplan da Porto Vivo, SRU. Porto.

Sucena, S. (2003). Porto, Capital Europeia da Cultura 2001. Os elementos de um projeto urbano. O caso da baixa portuense. A Obra Nasce. Revista de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Fernando Pessoa, (0), pp. 8-29.

Zongh, C.; Schlapfer, M.; Arisona, S.; Batty, M.; Ratti, C.; Schmitt, G. (2017) Revealing centrality in the spatial structure of cities from human activity patters, “Urban Studies”, vol 54(2), pp. 437-455.

Os incêndios florestais e as reformas da floresta em Portugal

A. Bento-Gonçalves [(a)]

[(a)] CEGOT/Dep. de Geografia, Instituto de Ciências Sociais, UMinho, bento@geografia.uminho.pt

Resumo

Num mundo em rápida mudança e com as alterações climáticas a contribuírem para que os grandes incêndios se tornem cada vez mais frequentes, maiores e mais destruidores, convertendo este regime excecional de incêndios extremos no regime "normal" de incêndios, o país, que assistiu a mais de 200 mortos em incêndios florestais, só no séc. XXI, precisa urgentemente de uma política nacional para as áreas florestais que permita a inversão da atual situação.

Depois da reforma florestal que se seguiu aos trágicos incêndios de 2003 e 2005, o país assiste, desde 2017, na sequência dos mais graves incêndios da história de Portugal (115 mortos), a mais uma "reforma (estrutural) das florestas".

Com este trabalho pretendemos, depois de mostrar que Portugal tem uma longa tradição no Planeamento, Ordenamento e Gestão Florestal, fazer uma breve reflexão sobre as recentes reformas florestais

Palavras chave: Incêndios florestais, florestas, reformas.

1. Introdução

Se a ação humana, quer por negligência, quer de forma intencional é fulcral para o deflagrar de incêndios, o desordenamento do território e a falta de gestão das áreas florestais, a par do clima, do relevo e da eficácia do combate e da primeira intervenção, são algumas das variáveis fundamentais na explicação da dimensão que alguns incêndios atingem (Bento-Gonçalves *et al.*, 2018b).

O Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFCI) refere que um dos espaços que a Política de Ordenamento do Território visa gerir e ordenar é necessariamente o "espaço florestal", uma vez que, "um valor bem gerido e estimado, estará com certeza menos exposto a tal fatalidade" (APIF e ISA, 2005).

Com efeito, o ordenamento do território e a gestão das áreas florestais (aqui entendidas como o "negativo" dos espaços urbanos e agrícolas) são cruciais na prevenção dos incêndios florestais, sem obviamente esquecer o importante papel da educação florestal.

Assim, nas últimas décadas tem-se verificado ser necessária e urgente uma política nacional para as áreas florestais que permita a inversão da atual situação (mais de 200 mortos em incêndios florestais, só no séc. XXI), respeitando e valorizando a especificidade desses territórios.

A gestão sustentável das florestas tem custos muito elevados, no entanto justificados pelo elevado risco de incêndio a que estão sujeitas e pela importância social e económica dos bens e serviços fornecidos.

Todas as estratégias deverão fazer parte de uma visão mais abrangente, para a totalidade do território português, que se apresenta altamente fragmentado quer do ponto de vista socioeconómico, quer ambiental, com evidentes contrastes entre o Litoral e o Interior ou entre o Norte e o Sul (Bento-Gonçalves *et al.*, 2018a).

Isso terá que passar por uma política florestal pró-ativa, coerente e com continuidade, paralelamente a uma aposta séria na formação e na educação, privilegiando neste domínio a educação florestal no âmbito da educação ambiental, e esta, por sua vez inserida na educação cívica.

2. Planeamento, Ordenamento e da Gestão Florestal

Os nossos espaços florestais, tal como todos os territórios, são uma construção social, lugar de confronto, de tensões, de conflitos de uso e de apropriação e transformação, ou seja, estão sujeitos a múltiplos interesses, na sua maioria legítimos, mas muitas vezes antagónicos, pelo que, qualquer reforma se afigura de difícil aceitação e implementação.

No entanto, Portugal tem uma longa tradição no âmbito do Planeamento, do Ordenamento e da Gestão Florestal, podendo nós elencar (Bento-Gonçalves, 2011, Pinho, 2018), sem pretensão de ser exaustivos, alguns marcos históricos importantes:

1824 - 1881 –Administração Geral das Matas;

1850 – início da arborização e fixação das dunas;

1868 – Relatório sobre a arborização do país;

1864 - primeiros trabalhos de ordenamento florestal, de acordo com um plano previamente estabelecido (Barros Gomes - Matas Nacionais da Machada e Vale de Zebro);

1882 - primeiro verdadeiro “plano de ordenamento florestal” (Barros Gomes - Mata Nacional de Leiria);

1896 – criação da Comissão para elaboração dum projecto de arborização das dunas móveis;

1897 - Projecto geral da arborização dos areais móveis de Portugal;

1901- início do “Regime florestal”;

1910 - Plano geral de arborização de montanhas;

1938 - Plano de povoamento florestal;

1953/1974 - Planos de fomento (I, II, Intercalar, III, IV);

1973 - Plano director do Parque Nacional da Peneda-Gerês.

Neste contexto permitimo-nos destacar a legislação do Regime Florestal, publicada de 1901 a 1905, e que veio estabelecer as condições para a generalização da elaboração de planos de ordenamento para as matas sob gestão do Estado.

De entre todos os planos, realçamos o Plano de Povoamento Florestal (1938-1972), apelidado como o "plano florestal do século" em Portugal, e que, visando 5 grandes objetivos, apresentava uma visão integrada para a resolução dos problemas dos espaços florestais:

1. inverter a degradação ecológica verificada em diversas bacias Hidrográficas e regiões montanhosas;
2. constituir povoamentos florestais de elevado valor económico, não só ao nível da produção de madeira, mas também de lenhas e outros produtos;
3. instalar e melhorar pastagens nas melhores áreas para o efeito;
4. ocupar a mão-de-obra excedentária nas regiões abrangidas;
5. produzir paisagens de elevado valor cénico.

Apesar desta longa tradição, por múltiplas e variadas razões, Portugal foi aprofundando a sua clivagem entre um Litoral mais urbano e um Interior mais rural e montanhoso, ficando este último, muitas vezes, à margem das dinâmicas de desenvolvimento, com uma população cada vez mais reduzida e envelhecida e que sofreu uma profunda desestruturação.

3. Os incêndios e as Reformas da floresta

Neste contexto, ano após ano, vamos assistindo ao aumento, tanto do número como da dimensão dos "grandes incêndios" e, especialmente, da sua capacidade destruidora (Ferreira-Leite *et al.*, 2016). Com efeito, se até 1986 nunca tínhamos sido flagelados por um incêndio com dimensão superior a 10 000 ha, 2003 viu franquear a marca de 20 000 ha (Ferreira-Leite *et al.*, 2013) e, 2017, por duas vezes, a de 25 000 ha, duas vezes a de 30 000 ha e uma, a de 40 000 ha (Lourenço, 2018).

Assim, em 2003, depois de 21 pessoas mortas e mais de 425 000 ha ardidos, assistimos ao início da primeira "reforma estrutural do sector florestal" do séc. XXI (Resolução do

Conselho de Ministros n.º 178/2003, DR n.º 266, I-B Série, de 2003.11.17), mas que rapidamente viu "esfumarem-se" as medidas efetivamente implementadas.

Com efeito, e a título de exemplo, recorde-se a APIF (Agência para a Prevenção dos Incêndios Florestais), organismo que ficou na dependência do Ministério da Agricultura, criada em abril de 2004 e extinta em março de 2006 (Decreto-Lei n.º 69/2006, de 23 de Março), depois de, em pouco mais de um ano e meio, ter criado os Gabinetes Técnicos Florestais (GTF) e de ter sido responsável pela elaboração do excelente, mas muito polémico Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (PNDFCI - Proposta Técnica do ISA, publicada pela APIF).

Em 2017, com todos os diagnósticos feitos, com muito conhecimento técnico e científico acumulado nas universidades, com muita (demasiada!?) legislação, assistimos ao ano mais dramático, em termos de perda de vidas humanas relacionadas com catástrofes (ditas) naturais, só sendo ultrapassado pelo sismo de 1755 e pelas cheias de 1967, com mais de 100 pessoas a morreram encurraladas pelos incêndios, em apenas dois dias, 17 de junho e 15 de outubro, antes e depois da chamada época "normal" dos incêndios e, onde apenas um pequeno número de incêndios foi responsável pela esmagadora maioria da percentagem da área ardida (124 incêndios, 1,26% do total das ignições, foram responsáveis por 93% do total da área ardida, 412 781 ha) (ICNF, 2018).

Assim, e mais uma vez, de forma reativa e não proactiva, surge uma segunda reforma (estrutural) florestal, em menos de 15 anos.

Quando se analisam os 12 diplomas que compõem a Reforma Florestal (tendo 1, o do "Banco Nacional de Terras", sido rejeitado), verificam-se múltiplos problemas, dos quais, a título meramente exemplificativo, destacamos 3:

- pouco ou nada ser feito em matéria de ordenamento do Território, especialmente no que respeita à inversão da profunda e dramática destruturação do mundo rural, não parecendo suficiente os Planos Diretores Municipais (PDM) adaptarem as suas disposições ao conteúdo dos PROF (Planos Regionais de Ordenamento Florestal) ou estes vincularem, direta e imediatamente, os particulares relativamente: à elaboração dos planos de gestão florestal; às normas de intervenção nos espaços florestais; e aos limites de área a ocupar por eucalipto", excluindo as normas com incidência territorial urbanística.;
- a educação florestal, no âmbito da educação ambiental, na esfera da educação para a cidadania, ser esquecida;

- incentivar-se instalação de novas centrais de valorização de biomassa, sem ter havido uma monitorização e uma avaliação do seu real impacte na redução e gestão dos combustíveis.

Verificou-se ainda que alguma legislação não tem um bom suporte técnico-científico e que pode, eventualmente, ser socialmente insustentável, como é o caso do Decreto-Lei nº 10/2018, de 14 de fevereiro, cuja forma como foi implementada é no mínimo discutível e que conduziu, indiretamente, à morte de 4 pessoas em 2018.

Como aspetos, aparentemente positivos, podemos destacar:

- a criação do Observatório técnico independente dos incêndios (OTII),
- o cumprimento dos prazos para a instalação da Agência para a Gestão Integrada dos Fogos Rurais (AGIF),
- a criação do Plano Nacional de Fogo Controlado (PNFC) e
- a (muito recente) criação do regime único de cadastro predial, de âmbito nacional, como responsabilidade municipal, articulado com o regime jurídico da informação cadastral simplificada (Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2019 de 21 de janeiro).

Neste contexto falta avaliar o papel do OTII e da AGIF e acompanhar e monitorizar os resultados do PNFC e em particular do "Cadastro", talvez a mais imprescindível de todas as "ferramentas", no âmbito do Planeamento, Ordenamento e Gestão Florestal Sustentável.

4. Notas finais

Apesar de Portugal reunir as condições para se poder afirmar que possui um "piro ambiente", pois, junta às caraterísticas mediterrâneas, que conjugam a época quente com a época seca, a feição atlântica, que lhe permite uma elevada produtividade vegetal, fica principalmente a dever-se à desestruturação do mundo rural, ao desordenamento do território, ao desordenamento florestal (com predomínio das monoculturas de espécies muito inflamáveis, como o eucalipto e o pinheiro bravo) e a uma profunda falta de educação florestal/cívica, a razão pela qual Portugal apresenta uma das mais elevadas taxas de ignições a nível mundial, com uma clara tendência positiva para o acréscimo, tanto do número e da dimensão dos "grandes incêndios" como, especialmente, da sua capacidade destruidora.

Neste momento, tal como aconteceu depois dos terríveis incêndios de 2003 e 2005, assistimos a uma (nova) reforma florestal, que, apesar das muitas (demasiadas) lacunas,

apresenta algumas virtudes, pelo que esperemos que 2017, no futuro, para além de ser recordado como um ano trágico, seja também recordado como o ano de viragem na política florestal em Portugal.

5. Bibliografia

Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais (APIF) e Instituto Superior de Agronomia (ISA) (2005). Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, Estudo Técnico I, Diagnóstico, Visão e Objectivos Estratégicos, Lisboa.

Bento-Gonçalves, A. (2011). Geografia dos incêndios em espaços silvestres de montanha: o caso da Serra da Cabreira, Lisboa: FCG/FCT, Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Textos Universitários de Ciências Sociais e Humanas, 545 p.

Bento-Gonçalves, A., Vieira, A., Vinha, L., Hamada, S. (2018a) Changes in mainland Portuguese forest areas since the last decade of the XXth century. Méditerranée 130.

Bento-Gonçalves, A., Vieira, A., Martins, L., Pereira, D., Monteiro, J. (2018b) A gestão do risco, como medida de prevenção In: Riscos e Crises. Da teoria à plena manifestação Edited by: L. Lourenço & A. Amaro. 209-226, Imprensa da Universidade de Coimbra.

Ferreira-Leite, F., Lourenço, L., Bento-Gonçalves, A. (2013) Large forest fires in mainland Portugal, brief characterization. Méditerranée 121: 53-66.

Ferreira-Leite, F., Bento-Gonçalves, A., Vieira, A., Nunes, A., Lourenço, L. (2016) Incidence and recurrence of large forest fires in mainland Portugal. Natural Hazards 84: 2. 1035-1053.

Lourenço, L. (2018) Forest fires in continental Portugal Result of profound alterations in society and territorial consequences. Méditerranée 130.

Pinho, J. (2018) Evolução histórica dos organismos no âmbito da administração pública florestal (1824-2012). Cadernos de Análise e Prospetiva, nº 11: 81-94.

Desenvolvimento e especialização inteligente: análise centrada na Área Metropolitana do Porto

Marques, T.[(a)], Santos, H.[(b)], Ribeiro, P.[(c)], Ribeiro, D.[(d)], Ferreira, M.[(e)]

[(a)] CEGOT/FLUP, teresasamarques@gmail.com
[(b)] CEGOT/FLUP, hfcs75@hotmail.com
[(c)] CEGOT/FLUP, paularibeiro82@gmail.com
[(d)] FLUP, mrcotgeo@gmail.com
[(e)] FLUP, marcioferreira16@hotmail.com

Resumo

A estratégia de desenvolvimento da EU pretende promover a competitividade a partir da capacidade territorial de inovação. Esta investigação foca-se na análise dos projetos colaborativos de inovação amarrados na Área Metropolitana do Porto (AMP). Primeiro faz-se a territorialização do emprego associado aos diferentes domínios de especialização inteligente da RIS3 Norte. Depois caracteriza-se genericamente o sistema de inovação da AMP. Por fim, foca-se na análise da RIS3-Norte. Metodologicamente, por um lado, construiu-se uma base de dados geográfica e a cartografia dos domínios de especialização inteligente. Por outro, a partir dos projetos de inovação desenvolveu-se uma análise de redes sociais. Demonstra-se a geografia variada da distribuição das atividades económicas associadas aos domínios de especialização inteligente e identifica-se a sua respectiva importância na AMP. O sistema de inovação da AMP possui diversidade e espessura organizacional, capacidade de liderança e de dinamização de processos de fertilização cruzada de conhecimento e de variedade relacionada.

Palavras chave: desenvolvimento**,** especialização inteligente, inovação, redes, Área Metropolitana do Porto.

1. Introdução

A atual estratégia de desenvolvimento económico da UE assenta em políticas de base territorial que visam promover a competitividade a partir do incremento da capacidade de inovação socioeconómica. O eixo estruturador desta estratégia é a especialização inteligente, no qual se enraízam os programas atuais do Horizonte 2020 e que prosseguirá no próximo ciclo, agora em preparação (H2030). Parte-se da ideia de que as regiões não podem ser competitivas em todas as áreas de conhecimento, de inovação e de tecnologia, sendo por isso necessário a priorização, a concentração dos recursos em certos domínios, atendendo às capacidades existentes na região. O propósito é reinventar as trajetórias regionais e criar novas trajetórias, enraizadas nos ativos existentes na região, com o objetivo de diversificar a estrutura económica regional e aumentar a sua prestação inovadora, concentrando os recursos e as competências num conjunto de domínios em que a região revela maior apetência e recursos instalados (Foray, 2014).

Em termos endógenos, a competitividade das regiões depende das suas capacidades de reestruturar e reorientar os recursos regionais, através de estratégias de inovação baseadas nas mais-valias diferenciadoras, nas vantagens competitivas e no potencial de excelência de cada região (Capello, 2009). Os baixos níveis de escolaridade e de competências e a falta de investimento em I&D resultam numa fraca capacidade de absorção do conhecimento, isto é, o processo de produzir, adquirir e internalizar novo conhecimento, por parte das organizações e, consequentemente, dificuldades na amarração ao território das redes multiescalares de inovação e dificuldades de ascensão nas cadeias de valor e nas cadeias globais de produção (Asheim et al, 2017). Em termos exógenos, e face aos desafios económicas, ambientais e sociais, as economias regionais têm de ser capazes de se (re)inventarem e de se (re)construirem constantemente, realinhando as trajetórias de desenvolvimento e delineando novos caminhos para o desenvolvimento que incorporem estes desafios. Isto é, as regiões têm de encarar a inovação como um atributo central no seu processo de desenvolvimento.

A partir da capacidade instalada e das trajetórias industriais estabelecidas é possível desenvolver inovação sustentada em processos de variedade relacionada (Boschma, 2016) que correspondam aos desafios e anseios socioeconómicos. A presença de indústrias tecnologicamente relacionadas numa região favorece a criação de oportunidades para, a partir das atividades existentes, explorar e recombinar as capacidades e recursos regionais, transformando-os em novos e reconfigurados produtos ou serviços ou até numa nova atividade (Frenken et al, 2007). À luz desta interpretação do desenvolvimento, sugere-se uma mudança estrutural das políticas regionais de desenvolvimento económico, iniciadas por um processo de descoberta empresarial, que se irá transformar através de processos de modernização, diversificação ou transição (Neffke et al., 2009). Territórios com maior variedade relacionada têm mais oportunidades para diversificar e alcançar taxas de crescimento económico mais elevados. Ou seja, a diversificação regional decorre das capacidades territoriais, uma vez que a entrada de novas indústrias numa região depende da variedade relacionada e das tecnologias relacionadas com a base empresarial presente na região. Para a emergência de processos de variedade relacionada também são essenciais a conetividade regional e o contexto institucional. A conetividade dentro e entre regiões reforça os efeitos económicos da variedade relacionada regional. O contexto institucional, ou seja, a cultura empresarial e as formas de governança, tem impactos na natureza e intensidade das ligações entre indústrias relacionadas (Boschma, 2016). Ainda assim, o desenvolvimento

regional não deve ignorar as oportunidades resultantes de processos de variedade não relacionada, que ocorrem a partir, por exemplo, da instalação de novas indústrias ou, ainda que raros, de processo de inovação disruptivos.

A concretização das políticas de especialização inteligente na União Europeia abarca estas racionalidades. No âmbito da Política de Coesão e da Estratégia 2020, realizada através do instrumento *Research and Innovation Smart Specialisation Strategy* (RIS3), a Comissão Europeia estabeleceu a necessidade de uma abordagem segundo o prisma das políticas de base territorial para identificar áreas estratégicas de intervenção baseadas num processo de descoberta empreendedora, envolvendo os atores regionais na análise do potencial económico. Uma abordagem que defende um processo de priorização assente nos recursos regionais (no trajeto, nas atividades e na base de conhecimento), concentrando os esforços em determinados domínios de conhecimento e de inovação. Tal significa que o potencial de variedade relacionada deve estar incorporado neste processo participativo de descoberta dos domínios de especialização (vantagens competitivas da região) através de networking entre os diferentes atores regionais e locais, numa lógica de estratégia de crescimento a longo prazo.

Neste contexto, em Portugal, as regiões NUTII desenvolveram estratégias regionais de especialização inteligente. A estratégia da Região Norte assenta em oito domínios prioritários de especialização[1] e nos seus recursos e ativos (base do conhecimento), e que devem guiar o investimento da região.

2. Objetivos e Metodologia

O objetivo desta pesquisa é analisar o papel da Área Metropolitana do Porto nos processos de inovação alavancados pela Estratégia de Especialização Inteligente da Região Norte (RIS3Norte)[2]. Ou seja, pretende-se explorar os espaços de fertilização cruzada e de variedade relacionada entre os domínios prioritários da RIS3 Norte, presentes na AMP. Para tal, efetuou-se uma análise comparativa da rede de projetos de I&D + I com amarração na AMP (projetos coordenados por empresas localizadas na AMP ou projetos em que as empresas ou as instituições da AMP participam), resultantes dos incentivos dirigidos ao sistema empresarial[3], para o anterior e atual Quadro Comunitário de Apoio.

[1] Capital Simbólico, Tecnologias e Serviços do Turismo; Capital Humano e Serviços Especializados; Sistemas Avançados de Produção; Sistemas Agroambientais e Alimentação; Indústrias da Mobilidade e Ambiente; Ciências da Vida e da Saúde e Cultura, Criação e Moda.

[2] Esta pesquisa enquadra-se no estudo "AMP URBINOV: Estruturação das Cadeias de Valor e Identificação dos Domínios de Especialização de aposta na AMP, elaborado para a Área Metropolitana do Porto, 2018.

[3] Fonte dos dados: Agência de Inovação

É a apresentação de um teste metodológico enquadrado num projeto de investigação mais abrangente e ainda em curso. A análise vai focar-se no Portugal 2020, fazendo uma análise comparativa com o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN).

Metodologicamente, a pesquisa será fundamentada por uma análise cartográfica e por uma análise de redes sociais (ARS). Em termos cartográficos pretende-se detetar e compreender o padrão territorial das atividades localizadas na AMP e enquadradas na especialização inteligente da região Norte (RIS3), através da representação da localização do emprego, pelo método das densidades de Kernel. A análise de redes sociais (ARS) tem como objetivo identificar e compreender os padrões de relacionamento e de interação entre atores das redes de inovação económica da AMP de cada domínio prioritário e a partir destes explicar a estruturação dessa mesma rede. A ARS representa a rede através de nós, que constituem os atores da rede[4] e de ligações, que reproduzem relações de parceria ou colaboração. Efetuou-se um levantamento dos projetos que envolveram as organizações localizadas na AMP. As bases relacionais foram estruturadas em torno: dos promotores e participantes da rede e da sua classificação; da localização dos atores da rede; do valor de financiamento dos projetos e dos domínios de especialização inteligente da região Norte.

3. A territorialidade dos domínios de especialização inteligente na AMP

Em termos globais, os domínios de especialização inteligente na AMP correspondem a 33% das empresas, 33% dos estabelecimentos e 39% do emprego total, 54% das exportações e 48% da riqueza (VAB) produzida dentro das fronteiras da AMP. Relativamente à geografia do emprego nos domínios da especialização inteligente, concluiu-se que (figura 1):

- A distribuição territorial da totalidade dos domínios de especialização inteligente, origina um padrão polinucleado – concentrado no Porto e nos concelhos circundantes de Matosinhos, Maia e V. N. de Gaia, muito por causa do emprego no comércio e serviços, mas com picos de emprego industrial sobretudo nos restantes concelhos ao longo do eixo Gaia – S. M. Feira – Oliveira de Azeméis (a Sul) e do eixo Maia – Trofa – Santo Tirso (a Norte).

[4] Empresas; Ensino superior/centros de investigação; Associações/fundações; Centros tecnológicos; Hospitais e Agências governamentais

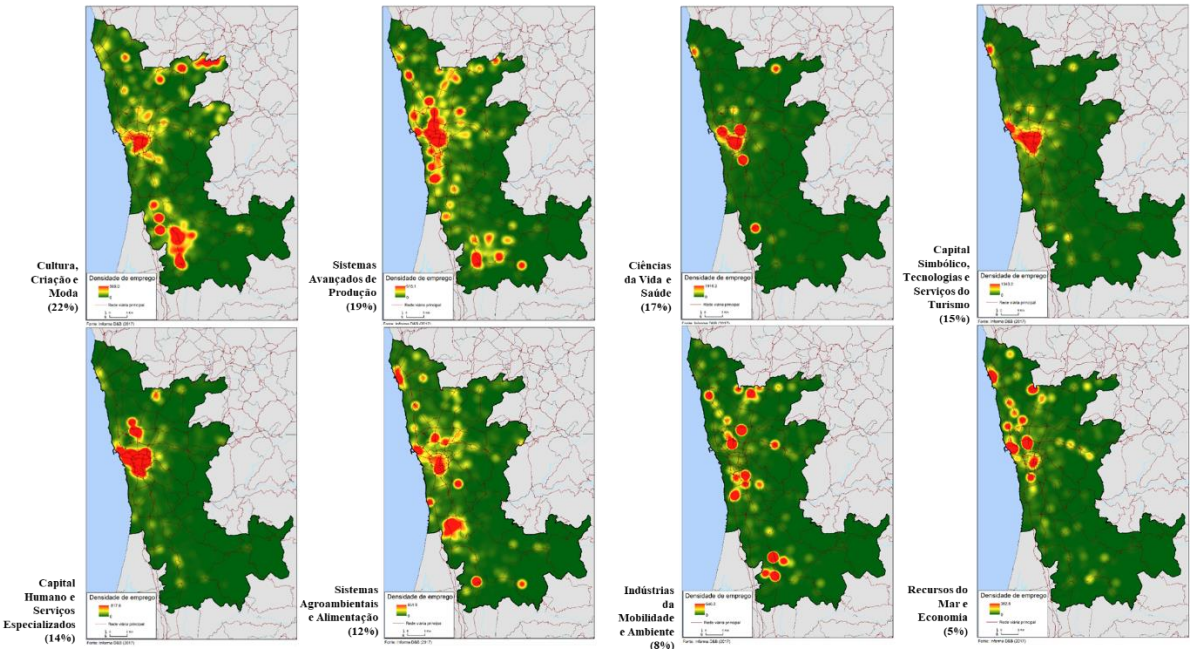


Figura 1: Densidade do emprego por domínio de especialização inteligente

Fonte: Elaboração própria; fonte dos dados: Informa D& B(2017)

- Os domínios mais *clusterizados* são o das Ciências da Vida e da Saúde (sobretudo em torno das grandes unidades hospitalares, dado o seu perfil vincado em torno dos serviços e cuidados de saúde), o do Capital Simbólico, Tecnologias e Serviços do Turismo (dado o peso das atividades turísticas neste domínio) e o Capital Humano e Serviços Especializados (dado o peso das atividades de formação superior do capital humano e de investigação científica e desenvolvimento tecnológico).
- Os domínios marcadamente polinucleados são o da Cultura Criação e Moda (a Nordeste o Têxtil/vestuário, no centro a cultura, no sul o calçado), o dos Sistemas Avançados de Produção (no centro e Norte em torno das TIC e fabricação de equipamentos e a Sul em torno dos moldes) e o dos Sistemas Agroambientais e Alimentação (a Norte e a Sul em torno da agropecuária e no centro em torno das agroindústrias dos cereais e dos vinhos).

4. O sistema de inovação amarrado na AMP

A análise elaborada permite apontar as seguintes caraterísticas do sistema de inovação amarrado na Área Metropolitana do Porto:

- é constituído por uma diversidade de organizações, pertencentes a diferentes esferas institucionais de ação (modelo de hélice quadrupla de inovação), relacionando empresas, universidades/instituições de investigação, agências governamentais, associações/fundações, hospitais, centros tecnológicos/tecnopolos;

- tem espessura institucional e organizacional evidenciada pela capacidade revelada para se envolver em processos de produção de conhecimento base (analítico, sintético e simbólico) e de inovação, potenciando processos de fertilização cruzada do conhecimento e de variedade relacionada nos processos de inovação;
- exibe capacidade para liderar e se inserir em redes de excelência coopetitivas multi-escalares de I&D e inovação;
- estrutura-se em clusters de atividades económicas interligados nos processos de inovação, potenciando o aproveitamento da variedade do conhecimento e competências, e potenciador dos processos de inovação resultantes de oportunidades de variedade de contexto;
- cobre a totalidade dos oito domínios de especialização inteligente definidos para a Região Norte (H2020), mais forte no domínio de Capital Humano e Serviços e no domínio dos Sistemas Avançados de Produção;
- exibe geografias assentes numa geometria variável da distribuição das atividades económicas, evidenciando uma distribuição polinucleada, que se relaciona nos processos de produção de conhecimento e inovação, logo policêntrica, realçando as complementaridades que resultam dessa geografia variável;
- contém uma considerável diversidade de setores de atividade que exibem trajetórias de inovação, potenciando a emergência de processos de variedade relacionada e a (re)invenção de trajetórias de desenvolvimento ou a criação de novas trajetórias.

Em termos de organizações, no atual quadro de financiamento o sistema de incentivos em vigor conseguiu mobilizar mais atores para as redes de colaboração para a inovação na AMP. Ou seja, a rede colaborativa de inovação é mais densa no atual quadro comunitário. Está centralizada em torno dos domínios de especialização inteligente do Capital Humano e Serviços Especializados e dos Sistemas Avançados de Produção e da Cultura, Criação e Moda, que concentram o maior nº de projetos, de financiamento, de organizações e de ligações (externas e internas). Esta importância já era assumida no QCA anterior. O domínio do Capital Simbólico, Tecnologias e Serviços de Turismo tem uma presença débil ou mesmo inexistente na rede de I&D da AMP, o que torna necessário avaliar a necessidade de apostar em iniciativas que visem promover processos colaborativos de inovação das organizações e atividades que estão enquadradas neste domínio.

Atendendo às atividades enquadradas em cada domínio, há uma fraca diversidade de atividades. Tendo em consideração os pressupostos da especialização inteligente, existe uma fraca diversidade de perfis de atores, contrariando a estratégia política, a qual pretende incrementar processos de inovação que envolvam diferentes atores de vários setores, que proporcionem a obtenção de conhecimento e a criação *spillovers* de conhecimento. Pelo que será necessário reforçar esta componente, de forma a promoverem-se processos mais intensos de inovação regional.

Tirando os domínios de especialização referidos anteriormente, os restantes apresentam uma fraca densidade relacional, o que evidencia a importância de capacitar as organizações para processos de aprendizagem coletiva e a troca de conhecimento entre diferentes esferas e setores.

As atividades que não se enquadram nos domínios de especialização (Outros) têm um forte peso na rede de I&D da AMP. E analisando o Quadro Comunitário anterior também já tinham. Assim, é premente refletir os domínios de especialização inteligente, de forma a melhor integrar estas organizações na atual política, pois a dinâmica dos processos colaborativos devem estar refletidos na estruturação e consolidação da especialização inteligente da região.

Bibliografia

Asheim, B., Grillitsch, M., & Trippl, M. (2017). Introduction: Combinatorial Knowledge Bases, Regional Innovation, and Development Dynamics. Economic Geography, 93(5), 429-435. DOI: 10.1080/00130095.2017.1380775

Boschma, R. (2016). Smart Specialisation and Regional Innovation Policy. Welsh Economic Review, 24,17.

Capello, R. e Nijkamp, P. (2009). Handbook of Regional Growth and Development Theories. Cheltenham, Reino Unido e Northampton MA, EUA, Edward Elgar.

Capello, Roberta & Kroll, Henning (2016). From theory to practice in smart specialization strategy: emerging limits and possible future trajectories. European Planning Studies, 24 (8), 1393-1406.

CCDRN – NORTE 2020. Estratégia Regional de Especialização Inteligente. Disponível em: https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/EstrategiasEInteligente/EREI%20Norte.pdf

Foray, Dominique (2014). From smart specialisation to smart specialisation policy. European Journal of Innovation Management, 17 (4), 492-507.

Frenken K., Van Oort F. and Verburg T. (2007). Related variety, unrelated variety and regional economic growth, Regional Studies 41, 685–697.

Grillitsch, M., Asheim, B.T., and Trippl, M. (2018). Unrelated knowledge combinations: the unexplored potential for regional industrial path development. Cambridge Journal of Regions,Economy and Society, 11, 257-274.

Mccann, P., & Ortega-Argilés, R. (2013). Smart Specialization, Regional Growth and Applications to EU Cohesion Policy. Document de treball de l'IEB 2011/14.

Neffke, F.; Henning, M. and Boschma, R. (2009). How do regions diversify over time? Industry relatedness and the development of new growth paths in regions. Papers in Evolutionary Economic Geography, Utrecht University, 9-16.

Santos, H.; Marques, T.; Ribeiro, P.; Torres, M. (2018). Especialização inteligente: as redes de projetos europeus H2020 com ancoragem em Portugal. In: Teresa Sá Marques, Hélder Santos & M. Pilar Alonso Logroño (Coord.), VIII Jornadas de Geografía Económica: La Geografía de las Redes Económicas Y la Geografía Económica en Rede, Livro de Atas, Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Asociación de Geógrafos Españoles, 13-35.

Tödtling, Franz & Trippl, Michaela (2018). Regional innovation policies for new path development – beyond neo-liberal and traditional systemic views. European Planning Studies, 26 (9), 1779-1795.

A CIDADE DAS ALDEIAS − Da resistência dos lugares de ruralidade no Porto contemporâneo

Mário Mesquita [(a)]

[(a)] Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto

Resumo

A presente comunicação tem como objectivo ampliar o espaço de reflexão sobre a cidade do Porto o o seu território, nomeadamente no que respeita às intersecções evidentes entre a cidade e o campo, num território contemporâneo em processo de expansão em rede. A metodologia, de matriz etnográfica, funda-se em técnicas de inquérito, usando ferramentas de investigação acção e observação participante. O resultado esperado, o mapeamento visual do território, apresenta-se sobre a forma de conclusões escritas e iconográficas, espaço em que a informação fotográfica produzida se torna essencial para entender a paisagem e os seus processos de transformação, face às tendências actuais de descentralização e desenvolvimento.

Palavras chave: paisagem/território; ordenamento/desenvolvimento; cidade/aldeia; urbanidade/contemporaneidade; Porto/região

Uma introdução à reflexão sobre o tema

O território das cidades é composto por rupturas e continuidades que nos informam do seu processo de transformação ao longo dos anos. Entretecido, como camadas de sedimentos arqueológicos que se vão acumulando e ganhando espessura, não se constitui em realidades estáticas. Pelo contrário: a sua formação e consolidação são, em si, processos dinâmicos que se alternam e, salvo em eras de catástrofe, as permanências e as resiliências sobrevivem muito para além da memória de passados mais ou menos recentes, estabelecendo-se como matéria de facto, inventando e reinventando a paisagem, transformando espaços, na construção do ambiente urbano e como expressão do ser urbano.

Ao observarmos a planta do Porto de 1892, ficamos com um retrato muito esclarecedor do tecido urbano portuense do último quartel de 1800 nas vésperas da cidade assumir os limites administrativos que hoje lhe conhecemos (com a conclusão da Estrada da Circunvalação em 1896 e a troca de terrenos com concelhos vizinhos, nomeadamente no que respeita a zonas da Sr.ª da Hora, Rio Tinto e a freguesia de Campanhã). Se fizermos um exercício de comparação com a cidade contemporânea verificamos um conjunto de evidentes permanências que nos permitem ler traços de resistência de uma estrutura rural que nos mostra uma outra cidade no interior e na periferia da nossa cidade: a "cidade das aldeias".

Após um extenso trabalho de mapeamento dessa memória resistente de outros tempos, baseando a minha investigação em métodos etnográficos e usando técnicas de inquérito visual, tornou-se possível revisitar esses percursos herdados da cidade do século XIX, verificar a resiliência dessas estruturas de ocupação do território e compreender o seu papel na cidade actual, num campo geográfico que extravasa, por razões de assentamento das populações, fluxos e dinâmicas diárias e substantivas identidades de materiais, cores, espaços construídos e vazios naturais, as fronteiras administrativas portuenses e se estende

aos concelhos limítrofes, numa área geográfica que podemos definir pela intersecção dos territórios do troço
mais litoral da bacia hidrográfica do rio Douro. Essa cidade alargada, refundindo a matriz de um território convergente ao concelho do Porto, vai ganhando progressivamente densidade até chegar à foz do rio, alternando ruralidades com urbanidades, salpicando sincopadamente a paisagem com esses traços resistentes de ruralidade, tornando obsoletos os limites administrativos, ajudando a verificar que eles não significam nada mais do que linhas imaginárias que não se manifestam na diferenciação do território. De facto, esse contínuo que se expande num raio de mais de cinquenta quilómetros na direção do interior do país sublinha a existência de um todo paisagístico relativamente unitário, constituído por complementaridades, para o qual as várias partes vão contribuindo com as suas identidades particulares.

A presente comunicação pretende contribuir para a reflexão sobre as questões em torno da expressão própria desses espaços de ruralidade, do modo como vão sendo assimilados no interior de um território cada vez mais difuso e indeterminado fisicamente como é o das cidades, na sua integração no desenho urbano contemporâneo e do seu papel na promoção da diversidade, equilíbrio e qualidade da urbanidade, hoje.

Desenvolvimento e descentralização em políticas de inovação tecnológica: entre e além dos sistemas regionais e nacionais

I. G. P. Tartaruga [(a)], F. Q. Sperotto [(b)]

[(a)] Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT)/Faculdade de Letras da Universidade do Porto – Portugal, itartaruga@letras.up.pt
[(b)] Núcleo de Inovação Tecnológica/Departamento de Diagnóstico e Pesquisa Agropecuária/Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação – Rio Grande do Sul, Brasil, fsperotto.fee@gmail.com

Resumo

Como elemento estruturador do desenvolvimento socioeconômico, os processos de inovação tecnológica são estudados a partir de diversos ângulos, entre quais, os sistemas de inovação são muito utilizados e efetivos, com especial atenção as políticas relacionadas. A perspectiva dos sistemas enfatiza o caráter sistémico e integrador do fenômeno da inovação, em que, a colaboração entre agentes de diferentes esferas é definidor do sucesso das políticas aplicadas. A partir da abordagem específica dos sistemas nacional e regionais de inovação pretende-se analisar as vantagens da descentralização e da centralização dessas políticas e, especialmente, mostrar as possibilidades positivas da utilização de ambas em conjunto. Como conclusão propõem-se uma unificação da centralização e da descentralização em uma perspectiva que se poderia nomear de sistema multiterritorial de inovação.

Palavras chave: desenvolvimento, descentralização, políticas de inovação tecnológica, sistema regional de inovação, sistema nacional de inovação.

1. Introdução

A importância dos processos de inovação tecnológica para o desenvolvimento socioeconômico de países e regiões há muito tempo é reconhecido e na atualidade toma contornos mais fortes. No campo científico, essa relevância deu origem a novos campos científicos como é o caso dos Estudos da Inovação, área multidisciplinar preocupada em estudar como as inovações surgem e se difundem, quais os fatores principais envolvidos e quais consequências sociais e econômicas elas acarretam (Fagerberg & Verspagen, 2009). Nesse contexto, fica evidente a centralidade dos estudos e da aplicação de políticas de inovação para o progresso das inovações e, consequentemente, do desenvolvimento (Edler & Fagerberg, 2017; Lundvall & Borrás, 2005).

Em razão do caráter integrativo da inovação, várias abordagens foram concebidas para compreender esse fenômeno, entre as quais uma muito utilizada e conhecida é a dos sistemas de inovação. Dessa abordagem surgiram diversas versões para tentar interpretar

a inovação a partir de diferentes ângulos, como os sistemas nacionais (Edquist, 2006) – o mais famoso –, os regionais (Cooke, 1992), os globais (Binz & Truffer, 2017) e os setoriais (Malerba, 2004). Com excepção do último tipo, os sistemas de inovação evidenciam um forte caráter espacial ou escalar (regional, nacional e global).

A partir do olhar das políticas de inovação e dos sistemas de inovação, este texto, preliminar, pretende analisar pela lente da descentralização/centralização esses aspectos e suas repercussões no desenvolvimento. Com esse objetivo o artigo divide-se em 4 seções. A inicial que encerra aqui. A seguinte que apresenta a abordagem dos sistemas de inovação, com especial interesse nas versões regional e nacional. A terceira que trata do tema central do texto, a descentralização relacionada à centralização, e sua relevância na atualidade. E finaliza com as observações finais.

2. Sistemas de inovação: nacional e regional

A abordagem dos sistemas de inovação surge, na década de 1990, com os estudos dos economistas Bengt-Åke Lundvall, Richard Nelson, dentre outros (Edquist, 2006) e fundamenta-se na economia evolucionária. Esta perspectiva ressalta a ocorrência de inovações por meio das interações entre os vários atores, como instituições públicas e privadas, e os subsistemas ligados à aprendizagem tecnológica e empresarial, como os subsistemas produtivo, de marketing e financeiro, no âmbito da especificidade dos processos de investigação e desenvolvimento (I+D) (Moulaert & Sekia, 2003; Edquist, 2006).

As principais características dos sistemas de inovação são (Edquist, 2006): (a) aprendizagem como elemento central, (b) visão holística e interdisciplinar, (c) relevância da dimensão histórica, (d) diferenças entre sistemas (de diferentes países, regiões ou setores econômicos), (e) ênfase na interdependência, (f) consideração da produção de tecnologias mais as inovações organizacionais, (g) importância das instituições (formais e informais), (h) conceitualmente abrangente e (i) preferência pelas estruturas conceituais frente às teorias formais. Ainda que estes aspectos indiquem as fortalezas da perspectiva, ao mesmo tempo, revelam fraquezas, como nas duas últimas características (no âmbito conceitual), traduzida em certa inconsistência de noções difusas.

No contexto dos principais tipos de sistemas de inovações, com exceção dos setoriais, a dimensão geográfica/escalar é preponderante. Assim, estão os sistemas nacionais de inovações que enfatizam a estrutura e a atuação em nível nacional do

conjunto de agentes circunscritos a um país. De outro lado, apresentam-se os sistemas regionais de inovação, frequentemente de caráter subnacional, que tiveram origem nos sistemas nacionais e que se baseiam na ideia da região como um sistema de aprendizagem favorecendo as interações entre as empresas, as universidades e as agências governamentais (Moulaert & Sekia, 2003; Asheim & Gertler, 2005).

Além desses, estão os sistemas globais de inovação, a mais nova linha de análise dos processos de inovação tecnológica, estes focados no contexto transnacional (Binz & Truffer, 2017). Tal abordagem tem como novidade e, principalmente, aspecto promissor, tanto para os estudos como para a organização de políticas, a característica de tratar estes fenômenos inovadores nas suas múltiplas manifestações escalares, ou multi-locacional. Portanto, analisando os subsistemas locais em suas relações com sistemas de abrangência global.

3. A necessária convergência escalar: regional mais nacional

Vinculadas ao tema específico das mudanças tecnológicas que estão em processo de intensificação e incerteza no momento atual no mundo (Schot & Kanger, 2018), há duas problemáticas que se impõem como fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico e tecnológico para diversos países: a inclusão e a questão ambiental. A importância desses dois problemas põe em evidência uma transformação, em curso e ainda longe da efetivação, do sistema capitalista que, gradativamente, foi se estruturando desde a Revolução Industrial (segunda metade do século XVIII) até hoje (Jacobs & Mazzucato, 2016).

Tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento verifica-se, de um lado, a necessidade de crescimento inclusivo que integre as grandes massas de populações excluídas, ou incluídas de modo pouco adequado (podendo-se chamar de “trabalho indecente”) ao sistema econômico, em geral, e aos processos de inovação, em específico. De outro lado, o crescimento ambientalmente sustentável coloca-se como fator de sobrevivência do planeta, mas, também, de suporte às mudanças tecnológicas em curso. Como foi no passado o automóvel e o petróleo (início do século XX), e as tecnologias de informação e comunicação (início da década de 1970), as tecnologias da economia “verde” (ou limpa), como as relativas às energias renováveis e às tecnologias eficientes e ecológicas, serão, em breve, fundamentais economicamente. Nesse contexto, os especialistas apontam as (janelas de) oportunidades favoráveis que se apresentam para

alguns países e regiões, como por exemplo para a União Europeia (Mazzucato & Pérez, 2014).

Em função dessas problemáticas (inclusão e sustentabilidade ambiental), novas noções despontam no campo dos estudos da inovação para melhor responder às atuais situações. Nesse sentido, pode-se averiguar o uso em alguns centros de investigação e, mesmo, em políticas de inovação de alguns países (e.g. na China) do conceito de inovação inclusiva. Ou seja, aquelas inovações voltadas para atender, especificamente, estratos da população de baixa renda e que podem ser criadas por agentes externos (universidades, empresas, governos) ou mesmo por esses mesmos estratos sociais (Tartaruga, 2016). Pelo lado da sustentabilidade, pode-se observar o surgimento da noção de ecoinovação que acrescenta às inovações convencionais o objetivo de gerar também benefícios ao meio ambiente – redução de riscos, de poluição e outros efeitos nocivos –, contemplando todas as fases do ciclo de vida do produto, da sua concepção ao seu descarte (Kemp & Pearson, 2007). Assim, as ecoinovações tornam-se mecanismos importantes para atenuar os efeitos da produção e do consumo sobre o meio ambiente.

As políticas de inovação devem de alguma forma enfrentar tais problemáticas, caso contrário, estarão fadadas a perder a capacidade de acompanhar as mudanças tecnológicas em curso, principalmente, as nações e regiões menos desenvolvidas, mas, igualmente, as líderes tecnológicas atuais. E, nesse contexto, devem equilibrar políticas em diversas escalas geográficas.

Os sistemas regionais de inovação cumprem um papel essencial na estruturação local-regional dos processos de inovação efetivos, em que a proximidade dos agentes pode facilitar esses processos por meio da cooperação. É na região onde as interações para inovar se apresentam através de elementos que a literatura vem demonstrando imprescindíveis, como os conhecimentos tácitos, contatos face-a-face, relações baseadas na confiança. Ademais, o sistema regional é um nível de governança das atividades econômicas e tecnológicas importante entre as aglomerações produtivas e/ou as empresas individuais e o nível nacional. (Asheim & Gertler, 2005)

As políticas de inovação voltadas aos sistemas nacionais, por seu turno, têm como função primordial apoiar, em nível de país, os atores dos subsistemas de aprendizagem e produção para atuarem em redes de colaboração inter-organizacionais. Aqui, importa sobremaneira o papel desempenhado pelo Estado como agente estratégico na orientação das políticas de inovação ao restante dos agentes envolvidos (Mazzucato, 2014). Ressaltam-se as instituições e o financiamento públicos no suporte, direto e indireto, aos

processos de inovação, sendo o Estado mais importante nesse objetivo do que as grandes corporações (Block & Keller, 2011), tendência que se fortalece no momento atual de mudança tecnológica.

Os sistemas regionais e os nacionais iluminam de ângulos diferentes o fenômeno da inovação, o primeiro favorecendo a descentralização das políticas e o último, a centralização. Entretanto, não se trata de dois processos distintos e desconectados, pelo menos não deveriam, e sim de duas faces em interação de um só processo histórico. Veja-se as políticas orientadas a missões (*Mission-oriented Innovation Policy*), que, de modo geral, objetivam promover transformações sistêmicas na fronteira do conhecimento (Mazzucato, 2017), e que, nos seus melhores modelos, aconselham a convergência de políticas nacionais e regionais em um mesmo alvo.

Por vezes, tal convergência acaba sendo natural em razão da escala geográfica envolvida, a exemplo de pequenos países em área e população que equivalem a regiões de outras nações, e que quando combinam tamanho pequeno com alta renda mostram grande dinamismo no desenvolvimento econômico e tecnológico (Edquist & Hommen, 2008). De qualquer modo, para todos os casos (países pequenos, médios ou grandes) essa convergência é essencial.

Os sistemas regionais, de um lado, promovem o melhor aproveitamento das especificidades regionais de cada território, podendo torná-los únicos em seu desenvolvimento tecnológico e, portanto, mais competitivos. Junto a isso, está o contexto de proximidade em que pode ocorrer a cooperação necessária aos processos de inovação. Já os sistemas nacionais, de outro lado, favorecem a organização sistêmica de grandes projetos de transformação e de políticas de previsão tecnológica (*technology foresight*) – para a melhoria do discurso nos meios empresariais, governamentais e, mesmo, da sociedade civil (Edler & Fagerberg, 2017). Além disso, o bom funcionamento dos sistemas regionais e nacional de uma unidade fortalece a entrada dessa unidade em sistemas globais de modo favorável.

4. Considerações finais

A aplicação de políticas de inovação apropriadas às diferentes realidades locais e nacionais é um elemento do sucesso presente nas experiências realizadas. Este pequeno texto teve a intenção de destacar a abordagem dos sistemas de inovação e aos processos de descentralização/centralização. Assim, colocam-se os sistemas regionais como

efetivação da descentralização e, ao mesmo tempo, os sistemas nacionais como da centralização. Aqui defende-se a importância de ambos processos (descentralização e centralização) em conjunto.

Se, por um lado, a descentralização, através de um sistema regional, favorece o aproveitamento das especificidades regionais e das vantagens contextuais (proximidade dos agentes), podendo oferecer repercussões positivas determinantes nestas regiões em termos de inovações. Por outro, a centralização de ações em um Estado com capacidades qualificadas de orientar e fomentar políticas estratégicas, não somente no campo econômico, mas, principalmente, no campo tecnológico, podem, igualmente, repercutir positivamente no potencial de inovação.

Esses dois aspectos (descentralização e centralização) quando agindo em conjunto, o que incluí conflitos entre ambos também, podem fornecer a base para um melhor aproveitamento das oportunidades relacionadas às mudanças tecnológicas em curso. Esta discussão, além de abrir espaço para uma agenda de investigação importante, aponta para a necessidade de construir um quadro referencial que tenha como uma de suas características principais a atuação em múltiplas escalas, desde a local até a global, ou o que se poderia chamar de sistema multiterritorial de inovação.

5. Bibliografia

Asheim, B., & Gertler, M. (2005). The Geography of Innovation: Regional innovation systems. In J. Fagerberg, D.C. Mowery, & R.R. Nelson (Eds.), *The Oxford Handbook of Innovation* (pp. 291-317). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

Binz, C., & Truffer, B. (2017). Global Innovation Systems—A conceptual framework for innovation dynamics in transnational contexts. *Research Policy*, 46 (7), 1284-1298.

Block, F., & Keller, M. R. (2011). Where do innovations come from? Transformations in the U.S. economy, 1970-2006. *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, 35, 1-28.

Cooke, P. (1992). Regional Innovation Systems: Competitive Regulation in the New Europe. *Geoforum*, 23(3), 365-382. Retrieved from (colocar site).

Edler, J., & Fagerberg, J. (2017). Innovation policy: what, why, and how. *Oxford Review of Economic Policy*, 33(1), 2-23. doi: 10.1093/oxrep/grx001.

C. Edquist (Ed). (2006). *Systems of Innovation: technologies, institutions and organizations*. London/Washington: Routledge.

C. Edquist, & L. Hommen (Eds). (2008). *Small country innovation systems***:** Globalization, change and policy in Asia and Europe. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Publishing.

Fagerberg, J., & Verspagen, B. (2009). Innovation studies—The emerging structure of a new scientific field. *Research Policy*, 38(2), 218-233.

M. Jacobs, & M. Mazzucato (Eds.) (2016). *Rethinking capitalism: Economics and policy for sustainable and inclusive growth*. Chichester, United Kingdom: Wiley-Blackwell.

Kemp, R., & Pearson, P. (2007). *Final report MEI project about measuring ecoinnovation*. Maastricht: UM-Merit. Retrieved from: https://www.oecd.org/env/consumption-innovation/43960830.pdf

Lundvall, B-Å., & Borrás, S. (2005). Science, Technology, and Innovation Policy. In: J. Fagerberg, D. C. Mowery, & R.R. Nelson (Eds.) *The Oxford Handbook of Innovation* (pp. 599-631). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

Malerba, F. (2004). *Sectoral Systems of Innovation: Concepts, Issues and Analyses of six major Sectors in Europe*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

Mazzucato, M. (2014). *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo, Brasil: Portfolio-Penguin.

Mazzucato, M. (2017). Mission-oriented Innovation Policy*:* Challenges and Opportunities. *UCL Institute for Innovation and Public Purpose Working Paper* (2017-1). London, United Kingdom: University College London.

Mazzucato, M., & Pérez, C. (2014). Innovation as growth policy: the challenge for Europe. Working Paper Series (2014-13), SPRU, University of Sussex. Brighton, United Kingdom. Retrieved from: https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=2014-13-swps-mazzucato-perez.pdf&site=25

Moulaert, F., & Sekia, F. (2003). Territorial Innovation Models: A Critical Survey. *Regional Studies*, 37(3), 289-302.

Schot, J., & Kanger, L. (2018). Deep transitions: Emergence, acceleration, stabilization and directionality. *Research Policy*, 47(6), 1045-1059.

Tartaruga, I. G. P. (2016). Innovaciones sociales e inclusivas: límites y posibilidades para el desarrollo territorial en el contexto de la globalización. In: C. A. R. Miranda, M. C. H. Moreno, F. H. Tapia, & A.P. Sánchez (Coords). *Gestión territorial para el desarrollo rural: construyendo un paradigma.* (207-227), Ciudad de México: Juan Pablos Editor.