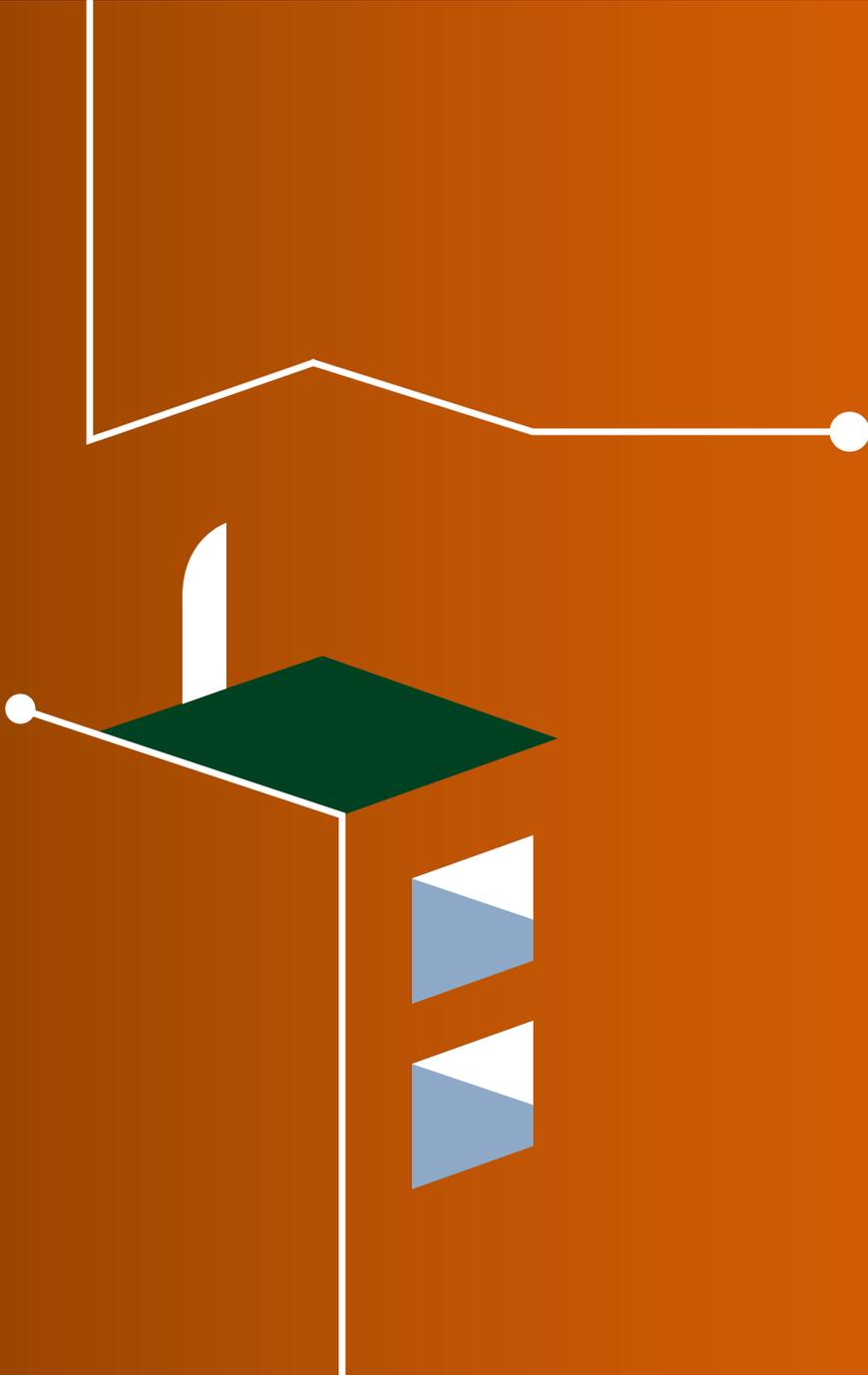
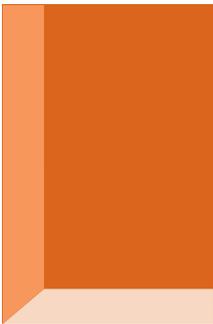


Nº 2 SETEMBRO 2020



**Território,
Planeamento
e Urbanismo**
teoria e prática





CiAUD
FACULDADE DE ARQUITETURA
UNIVERSIDADE DE LISBOA

IGOT Instituto de Geografia
e Ordenamento do Território
UNIVERSIDADE DE LISBOA

UTL TÉCNICO
LISBOA

ICS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

FCT
FACULDADE DE
CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

UP PORTO
FACULDADE DE ARQUITECTURA
UNIVERSIDADE DO PORTO

UP PORTO
FEUP FACULDADE DE ENGENHARIA
UNIVERSIDADE DO PORTO

UA universidade de aveiro
departamento de ciências sociais, políticas e do território

FCT
Fundação para a Ciência e a Tecnologia
INSTITUTO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO



**Território,
Planeamento
e Urbanismo**
teoria e prática

CONSELHO EDITORIAL

Paulo Silva (org)
DCSPT – UAveiro

Eduarda Marques da Costa
IGOT – ULisboa

Isabel Breda Vázquez
FE – UPorto

João Mourato
ICS – ULisboa

José Antunes Ferreira
IST – ULisboa

Lia Vasconcelos
FCT – UNOVA

Sofia Morgado
FA – ULisboa

Teresa Calix
FA – UPorto

CONSELHO CIENTÍFICO

Artur da Rosa Pires
DCSPT, UAveiro, Portugal

Ester Limonad
UFF, Brasil

Fernando Nunes da Silva
IST – ULisboa, Portugal

Glaucio Marafon
UERJ, Brasil

Isabel Raposo
FA – ULisboa, Portugal

João Ferrão
ICS – ULisboa, Portugal

José Manuel Simões
IGOT – ULisboa, Portugal

Judite Nascimento
UCabo Verde, Cabo Verde

Manuel Fernandes de Sá
FAUP, Portugal

Neli Aparecida de Mello
USP, Brasil

Paulo Pinho
FE – UPorto, Portugal

DESIGN GRÁFICO

Inês Fonseca
Teresa Olazabal Cabral
João Aranda Brandão

PAGINAÇÃO

Maria Caeiro

ISSN

2184-1802

nº2, Setembro de 2020

editorial 4

**6 Cidade, governança e diversidade:
contributos para a construção de um
programa de pesquisa**

NUNO OLIVEIRA
MARIA MANUELA MENDES

**24 Territórios (in)justos na saúde: uma
reflexão sobre o conceito de governança
territorial na saúde**

GONÇALO SANTINHA

**52 Sistemas de apoio à decisão
em planeamento**

desafios metodológicos e conceptuais

JOÃO LOURENÇO MARQUES

JAN WOLF

MONIQUE BORGES

DOSSIÊ

**81 Território, planeamento e urbanismo
– para uma Agenda Urbana sustentável**

PAULO V D CORREIA

106 Habitação acessível a todos?

A política portuguesa e as agendas urbanas nacional,
europeia e global: preocupações, impasses
e potencialidades

ANA SILVA FERNANDES

**127 Ordenamento do Território
face à propriedade imobiliária**

JORGE CARVALHO

editorial

Com este segundo número da TPU – Território, Planeamento e Urbanismo: teoria e prática pretende-se explorar o universo das agendas urbanas, que têm marcado este início de século. As Agendas e respetivos objetivos internacionais, desempenham um papel fundamental na definição de prioridades para o território, ou seja, nas cidades. Num mundo predominantemente urbano, com dinâmicas demográficas distintas, contribuem para propostas, que se gostaria inovadoras, ao nível do planeamento.

Neste contexto o grupo editorial da revista convidou um conjunto de autores a refletirem sobre alguns temas inspirados pelo leque de Agendas que a nível global, europeu e nacional foram surgindo ao longo da década que agora termina. O convite para este debate aberto evoluiu para a exploração dos tópicos que cada autor/a selecionou e sobre os quais refletiu criticamente, tendo as Agendas Urbanas como referência e a sua tradução para o contexto português como objetivo. Este número abrange assim um leque variado de temas, que espelham as preocupações que as cidades, enquanto territórios múltiplos, levantam.

Pretende-se através dos artigos que aqui se incluem, abordar aspetos menos discutidos destas agendas e também dos mecanismos para a sua implementação. Seguindo esta lógica, a presente coletânea encontra-se estruturada em duas partes, uma composta por artigos que exploram diversas dimensões setoriais que vão desde a inclusão, da saúde, a métodos de apoio à decisão.

O artigo de Manuela Mendes e Nuno Oliveira intitulado “Cidade, governança e diversidade: contributos para a construção de um programa de pesquisa” aborda a inclusão de imigrantes numa cidade simultaneamente vista como diversa e cosmopolita, salientando alguma ausência de reflexão em torno das lógicas de governança local, a este nível.

Igualmente numa perspetiva sobre inclusão, o artigo de Gonçalo Santinha, intitulado “Territórios (in)justos na saúde: uma reflexão sobre o conceito de governança territorial na saúde”, retoma questões relativas a governança, apresenta-se como um contributo no âmbito da relação entre serviços de saúde e território, numa ótica de justiça social.

O artigo de João Lourenço Marques, Jan Wolf e Monique Borges, intitulado “Sistemas de apoio à decisão em planeamento: desafios metodológicos e conceptuais”, aborda a metodologia de suporte à tomada de decisão, com particular enfoque na análise dos processos de transformação do território, na relevância dos sistemas de apoio à decisão, conducentes a uma proposta concetual de modelo integrado para a mesma tomada de decisão.

Este número conta ainda com um dossiê sobre a agenda para as cidades, a habitação e o ordenamento do território, contribuindo com uma abordagem analítica da *Agenda Urbana*

Europeia, um debate em torno da habitação e uma reflexão sobre o ordenamento do território do ponto de vista fundiário.

O artigo de autoria de Paulo Correia, intitulado “Território, Planeamento e Urbanismo – Para uma Agenda Urbana Sustentável” olha para a Agenda Urbana Europeia como o culminar de um processo iniciado no início deste século com o desenho dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, nas suas diferentes dimensões, da inclusão social à transparência da contratação pública.

Olhando para as políticas de habitação, o artigo de Ana Fernandes intitulado “Habitação acessível a todos? A política portuguesa e as agendas urbanas nacional, europeia e global: preocupações, impasses e potencialidades” olha para a Nova Geração de Políticas de Habitação à luz das agendas urbanas desenhadas às diversas escalas, focando na abordagem que estas fazem da questão da habitação.

Por último, o artigo de Jorge Carvalho, intitulado “Ordenamento do Território face à propriedade imobiliária” aborda o papel importante que a renda fundiária desempenha no ordenamento do território e a necessidade de novas respostas da administração para assumir e disciplinar as relações nem sempre pacíficas entre direito de propriedade e função social do solo.

Esperamos que esta seja uma oportunidade estimulante para a discussão sobre o futuro das cidades e que contribua de forma crítica para a construção e discussão de futuras agendas para o território.

Cidade, governança e diversidade: contributos para a construção de um programa de pesquisa

NUNO OLIVEIRA
MARIA MANUELA MENDES

RESUMO

Este artigo tem como principal finalidade apresentar uma análise reflexiva e que se configura numa espécie de balanço em termos teóricos sobre como a diversidade, de um tipo cosmopolita, ou superdiversidade se tornou solicitada por decisores políticos e parte do planeamento urbano na acomodação dos imigrantes na cidade da contemporaneidade. Neste sentido, coloca-se em diálogo alguns dos principais contributos teóricos que intersejam os conceitos

de cidade, governança e diversidade, de modo a definir alguns eixos de pesquisa que poderão apoiar a construção de um programa de pesquisa interseccional que assenta nestes três conceitos-chave. Tal apresenta potencialidades heurísticas interessantes e que pode ser acionado em contexto nacional perante a escassez de estudos que versem sobre a articulação entre a governança da diversidade e o planeamento.

PALAVRAS-CHAVE

Diversidade · Imigração
· Governança · Cidades

ABSTRACT

This article has as main purpose to present a reflexive analysis and that is a kind of balance in theoretical terms on how diversity, of a cosmopolitan type, or superdiversity and has been requested by political decision makers, as well as part of the urban planning in the accommodation of immigrants in the city of contemporary times. In this sense, we analyze some of the main theoretical contributions that intersect the concepts

of city, governance and diversity, in order to define some research axes that could support the construction of an intersectional research program that is based on these three key concept. This presents interesting heuristic potentialities that can be triggered in a national context given the scarcity of studies on the articulation between diversity governance and planning.

KEYWORDS

Diversity · Immigration
· Governance · Cities

Cidade, governança e diversidade: contributos para a construção de um programa de pesquisa

NUNO OLIVEIRA

Investigador do CIES-IUL, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

MARIA MANUELA MENDES

Investigadora do CIAUD, FAUL e do CIES-IUL, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.

E-mail: mamendesster@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

¹ Este texto tem por base uma reflexão ainda preliminar sobre a investigação em curso no âmbito do projeto “Diversidades, espaço e migrações na cidade empreendedora”, Projeto Nº 26/FAMI/2017.

² A expressão superdiversidade foi cunhada por Vertovec (2007) e refere-se à impossibilidade actual de falarmos em pertenças étnicas exclusivas na medida em que estamos perante uma diversidade complexificada que não segue os antigos padrões de integração da diferença, nem os seus modelos tradicionalmente nacionais. Trata-se de uma diversidade transnacional

Com este artigo¹ pretende-se apresentar uma análise reflexiva e que se configura numa espécie de balanço em termos teóricos sobre como a diversidade, de um tipo cosmopolita, ou superdiversidade² se tornou solicitada por decisores políticos e parte do planeamento urbano na acomodação dos imigrantes na cidade.

Abordar a noção de regimes de diversidade remete-nos desde logo para as formas diferenciadas como as cidades constroem e utilizam a noção de diversidade (Raco, 2018). A este propósito, dois aspetos devem ser salientados. Por um lado, a própria noção de diversidade e como é que esta é incorporada na prática urbanística, deve ser interpelada; por outro lado, a cosmopolitização das cidades e os enquadramentos da diversidade cultural nesse processo deve ser enquadrada na prática da governança urbana.

Em primeiro lugar, podemos, antes de mais, perspetivar a diversidade de uma forma crítica. Matejskova e Antonsich (2015) veem a diversidade como dispositivo. O que significa que a diversidade não existe antes ou à parte da governança e da política, como a expressão mais corrente “governança da diversidade” indicia. Ao invés, diversidade é construída atualmente como uma problemática que precisa ser compreendida, gerida, em que é preciso

e multicategorial que já não corresponde a padrões de diferenças nacionais e étnicas únicas.

agir sobre, celebrar, repensar, etc. Da mesma forma, Burchardt (2017) sugere que a diversidade religiosa obedece a regimes de diversidade que constroem essa mesma diversidade religiosa, mas com uma característica específica. Ela é construída dentro dos parâmetros da governamentalidade neoliberal. Ou seja, tais regimes “não apenas reconhecem, mas também governam as identidades religiosas e fazem-no de acordo com premissas neoliberais de mobilidade, escolha do consumidor e conformidade aos mercados.” (2017: 181)

O segundo aspeto prende-se com as tendências de cosmopolitização das cidades, ou seja a constante interação do local com redes de comunicação nacionais e transnacionais. Quanto a esta vertente, tem sido apontado que há um nível de pragmatismo local na governança da diversidade (Schiller, 2015) que contradiz quer as retóricas xenófobas do populismo partidário quer os paradigmas demasiado fechados das políticas nacionais. A ideia de imaginação cosmopolita associada à teoria do cosmopolitismo crítico apresenta algumas potencialidades ao enquadrar várias dimensões de análise: 1) a diversidade cultural e a pluralização: não só os grupos sociais, mas também as sociedades são híbridas, havendo sobreposições culturais; 2) o cosmopolitismo ocorre num contexto de relações global-local, que podem assumir diversas formas, desde a creolização e culturas de diáspora até aos movimentos cívicos e sociais globais. Pressupõe ainda a reconfiguração do espaço territorial em espaço transnacional, com a reconfiguração das fronteiras, mas também das forças locais e globais (Delanty, 2009).

Fenómenos como a “culturalização do planeamento urbano” (Vaz, 2004) são captados pelo conceito mais genérico de governança da cultura (Kong, 2009) concebido enquanto promoção de determinados aspetos culturais de cada cidade, mobilizando o património e as memórias culturais naquilo que estes podem contribuir para a renovação urbana e crescimento económico. No fundo, trata-se de converter a diversidade numa ferramenta instrumental para promoção de crescimento económico orientado globalmente, associado a uma política de coesão social e dinamismo cultural.

Zapata-Barrero (2015) caracterizou um modelo intercultural específico e que denominou construtivista. O princípio orientador de um tal modelo seria o de considerar a diversidade cultural como um recurso a ser aproveitado nas estratégias de desenvolvimento urbano. Os modelos construtivistas são considerados o núcleo das agendas políticas europeias para a incorporação de imigrantes; o que nos permite falar de um modelo intercultural europeu, apesar das suas variações nacionais (Adj-Abdou, 2014). Com efeito, este modelo

³ Ver sobretudo Commission staff working paper EU initiatives supporting the integration of third-country nationals /* SEC/2011/0957 final */

diz respeito ao aproveitamento da diversidade como um recurso das cidades cosmopolitas e competidoras no sistema global cuja melhor formulação podemos encontrar na Cidade Intercultural de Wood e Landry (2008), justamente o *template* que serviu de base de orientação ao programa Intercultural Cities decorrente da articulação entre o Conselho da Europa e a Comissão Europeia. As premissas de um tal programa traduzem-se no sustentáculo dado às cidades na definição de “uma estratégia intercultural que adapta sistemas e políticas de governança em todas as áreas relevantes para as necessidades de uma população diversa. Todos os serviços são revistos tendo em conta uma “lente intercultural” (entre aspas no original), cujo objectivo é o aumento de oportunidades para a interacção e colaboração concreta entre as comunidades.”³

Esse modelo incorporou as principais diretrizes de uma abordagem de “vantagem da diversidade”. Este conceito condensa a ideia segundo a qual a diversidade cultural deve ser entendida como um recurso intrinsecamente ligada às políticas de inovação das cidades e à vantagem económica comparativa (Wood & Landry, 2008: 12). O papel da cultura em tais processos deve ser enfatizado. Dado que a cultura, ou a sua governança, é vista como um importante recurso nas políticas de inovação urbana (Kong, 2009; Miles e Padisson, 2005), a diversidade cultural trazida pelas populações imigrantes conjuga-se com a regeneração orientada por recursos culturais dentro das políticas de governança urbana com incidência local.

É importante, portanto, equacionar as novas formas de expressão cultural com programas estatais e privados mais amplos que visam aproveitar o potencial do investimento em produtos culturais. Como os especialistas em desenvolvimento urbano propõem “o investimento cultural é valorizado por causa das contribuições para a regeneração urbana e económica, porque a cultura é uma fonte de prosperidade e cosmopolitismo e porque coloca as cidades em boa posição para a competição internacional” (Comedia, citado em Kong, 2009: 453 [tradução nossa]).

Assim, nesses processos, a diversidade cultural não se reveste apenas de complexidade cultural quotidiana, mas representa uma narrativa e uma orientação política para produzir o urbano de acordo com algumas racionalidades e lógicas (Berg e Sigona, 2013). Tais lógicas estão intimamente ligadas a processos globais de reescalonamento, nos quais as cidades competem por múltiplas formas de capital: económico, cultural, simbólico (ver Lynch 1994, Glick Schiller e Çağlar 2011, *inter alia*). Neste contexto, a diversidade cultural e religiosa, as interculturalidades, surgem como cada vez mais mercantilizadas.

das no sentido de produzir/comercializar a paisagem urbana que as integra.

Esta diversidade étnico-cultural nas cidades tem segundo Sharon Zukin (1995) impactos significativos e positivos. No entanto, a diversidade também pode ser encarada como uma ameaça à coesão social e territorial em algumas zonas de cidade marcadamente compostas por uma coexistência multiétnica, mas ao invés, este atributo pode também ser capitalizado em campanhas de *marketing* urbano, associadas a estilos de vida cosmopolitas, apelando ao consumo de produtos e serviços alternativos e dotados de uma certa autenticidade.

Tem sido frequentemente salientado que as atuais economias urbanas dependem fortemente da combinação ideal entre cultura, entretenimento e instalações urbanas (Clark, 2004; Navarro, Clark e Silver, 2012). A cultura como consumo e entretenimento desempenha um papel importante nos modelos de desenvolvimento urbano, uma vez que estimula as economias criativas e do conhecimento. A importância das instalações urbanas e suas ligações com o consumo de produtos culturais é central na lógica da “vantagem da diversidade”. Em rigor, existe uma ligação explícita entre as novas conceções de desenvolvimento urbano e a agenda da “vantagem da diversidade”. Esta última consiste num programa proposto por Phil Wood (2012) baseado na noção de interculturalidade de Canclini (1995) e implica uma conceção dinâmica, híbrida e complexa das múltiplas identidades coletivas e individuais. Foi usado especificamente para interpretar a co-construção (e inovações sociais e económicas) das paisagens urbanas, com base na heterogeneidade cultural e nas convivências interétnicas e formas de mistura. O locus urbano dessa agenda está perfeitamente alinhado com o reescalamento da influência decisória do Estado e o reconhecimento do local como o local importante para a incorporação social.

Os processos de regeneração são indissociáveis do aumento de competição global entre cidades (Musterd and Murie, 2010). Florida (2005) associa a diversidade a vantagens competitivas e alerta os decisores políticos para tornar as suas cidades mais diversas (embora aqui a diversidade extravase a mera diversidade etno-cultural). Tomando especificamente a diversidade etno-cultural, Syreth e Sepúlveda (2011:488) elencam as várias formas como esta tem sido utilizada numa perspectiva diferenciadora dos recursos de cada cidade. Tanto através do *branding* urbano, como da promoção dos negócios étnicos, ou das redes de comércio diaspóricas, passando pela promoção de bairros e festivais étnicos, as autoridades urbanas têm procurado explorar um

“dividendo da diversidade” (*diversity dividend*) que coloque as suas cidades numa hierarquia global de preferências. Neste contexto de análise, importa recensear alguns dos principais contributos teóricos nacionais e internacionais neste domínio e que abrem um campo de reflexão e de análise com grandes potencialidades heurísticas e que podem contribuir para definição de um programa de pesquisa e para a construção sociológica de um objeto que intersecte estes 3 eixos analíticos: cidade, governança e diversidade.

2. A DIVERSIDADE NA GOVERNANÇA DAS CIDADES E NO PLANEAMENTO URBANO: EIXOS DE ANÁLISE PARA UM PROGRAMA DE PESQUISA

A inclusão da diversidade na governança local e especificamente no planeamento urbano tem suscitado a atenção de diversos autores contemporâneos (Fincher e Iveson, 2008; Sandercock, 2003, Tasan-Kok et al., 2013; Keith, 2005; Fincher, 2003). Muito do que tem sido produzido tem incidido nos decisores políticos e na cadeia de decisões (Schiller, 2015; Padilla et al, 2016; Sholten, 2012). Todavia, a “voz” dos imigrantes tem estado ausente destas análises. Para além disso e como bem refere Sandercock (2000) a “gestão” da diversidade tem implicado em termos de planeamento e gestão urbana a contenção, o controle e a manipulação no uso dos espaços públicos. Com efeito, apesar das inúmeras análises e avaliações de políticas a lacuna persiste: dados sobre as perceções dos próprios imigrantes relativamente a estas modificações e as formas mobilizadas (ou não) para com elas se articularem são ainda escassos.

Da mesma forma, perceber como tais mudanças possuem impactos nos espaços públicos, na expressão das sociabilidades ou na visibilidade da diversidade sugere que uma particular atenção deve ser dada a cenários concretos de interação. Uma das linhas de investigação a destacar, tem estabelecido a relação entre diversidade (cultural e não só) e desenvolvimento urbano articulando os ganhos da diversidade com a estratégia das cidades criativas (Florida, 2005; Wood & Landry, 2008). Para Sharon Zukin (1995), há uma correlação entre migrações e economia urbana em ordem à criação de uma economia etno cultural que pode mudar a feição da economia urbana através da criação de novos mercados, novos produtos e serviços, novas dinâmicas culturais entre outros aspetos. Richard Florida (2004) sublinha a importância da diversidade como fator de diferenciação e atratividade para as classes criativas,

concluindo que as cidades mais procuradas são aquelas em que existe maior diversidade étnica e cultural. As migrações conferem um carácter cosmopolita às cidades, tornando-as mais procuradas por essas classes.

Três vetores analíticos guiam estas investigações. Primeiro, o privilegiar do local como espaço de observação de tais fenómenos. Não negligenciando a análise multi-escalar e a relação dialéctica fundamental entre as escalas nacionais, locais e transnacionais, o local (na sua vertente urbana) passa a ser o espaço onde estas três dimensões se concentram e produzem os seus efeitos (Çağlar e Schiller, 2011). Segundo, uma reconceptualização do papel da cidade e por decorrência do urbano enquanto espaço estruturador dos recursos necessários para as práticas globais (Sassen, 1991). Robinson (2006), por exemplo, perspetiva as cidades, não como unidades circunscritas, mas como conjunturas de redes globais e nacionais estruturantes de hierarquias de poder económico, político e cultural. Como parte integrante deste processo, as cidades surgem como espaços de consumo, com implicações nos estilos de vida, quer de imigrantes quer de nacionais. Terceiro, uma reconceptualização da pertença cultural extensível a novos entendimentos da identidade. Na esteira da crítica à natureza unitária do urbano, também o conceito de identidade é reformulado. Afastando-se das noções de diferença ou diferenciação, decorrentes das unidades circunscritas, perfeitamente espacializadas e denotando específicos mundos sociais, conforme a tradição herdada da Escola de Chicago, as pertenças culturais complexificaram-se. Novos termos procuram enquadrar este fenómeno, tais como superdiversidade (Vertovec, 2007), convivialidade (Gilroy, 2005; Vertovec e Nowicka, 2014) ou “commonplace diversity” (Wessendorf, 2013). Esta complexificação de padrões identitários é reconhecida nos espaços urbanos das capitais mundiais e por conseguinte interpela diretamente as formas de governança local da diversidade. Uma das questões que pode ser colocada a este respeito é justamente a da inter-relação que se estabelece entre novas configurações do urbano e da identidade cultural.

Em termos políticos, a governança local passou a englobar o complexo de interdependências entre atores públicos e privados numa multiplicidade de níveis. Podemos entender por governança urbana “um processo de coordenação de atores, grupos sociais, e instituições direcionado para determinados objetivos, definidos e discutidos coletivamente em ambientes fragmentados e incertos” (Le Galés, 2011). Importa compreender os mecanismos de governança urbana relativamente a contextos superdiversos e como se interrela-

cionam estes com sistemas de regulação da diferença (Simon, 2010). Patrick Simon propõe justamente considerar a cidade segundo três ordens – o urbano, o simbólico e o político. Segundo esta divisão de distintas conquanto interdependentes esferas de ação, teríamos que considerar o espaço urbano concreto, a história do território e a sua memória coletiva e finalmente as forças políticas e associativas que controlam os termos da divisão. Pensamos, contudo, que o modelo de Simon carece de ser alargado para outros fatores que entretanto se tornaram operantes no encontro entre as transformações urbanas e a diversidade cultural, ela própria elemento e promotora dessas transformações. Neste novo quadro, uma das interpelações será efetivamente em que medida as novas narrativas políticas e operacionais assim como novos entendimentos da diversidade estão a ser convertidos em programas de governança local “nos quais atores públicos e privados procuram resolver problemas sociais ou criar oportunidades sociais” (Kooiman, 2000: 139)?

Vários eixos de análise interpelam e intersejam alguns desses fatores e que importa dissecar. Um primeiro eixo centrar-se-á nas mudanças do espaço urbano, nas tendências demográficas e os contornos das vagas migratórias e de fluxos turísticos que levaram a um acréscimo de diversidade cultural nas cidades. Neste eixo analítico, e numa perspetiva de aproximação aos territórios, importa identificar os atores envolvidos ou objeto das redes de governança, os respetivos papéis, as suas relações e estratégias tendo a diversidade cultural como pano de fundo.

Um segundo eixo direciona a atenção para as intervenções urbanas propriamente ditas, em particular as ações de renovação urbana. Os processos de renovação têm sido considerados por alguns autores como o fulcro do novo modelo de governança urbana, sobretudo os processos de renovação da cidade-interior orientados pela cultura (Evans & Foord, 2003; Bailey, Miles and Stark, 2004; Miles & Padisson, 2005). Em larga medida tais processos devem ser integrados num âmbito conceptual mais vasto das políticas culturais urbanas, compreendido como a promoção de determinados aspetos culturais de cada cidade, mobilizando o património e as memórias culturais naquilo que estes podem contribuir para a renovação urbana e crescimento económico. Perguntamos como esta tendência para a culturalização, intrínseca aos projetos regeneradores, envolve ou impacta, ou mesmo promove, a diversidade cultural? Qual é, por outro lado, o papel dos imigrantes em tais processos?

Um terceiro eixo de reflexão prende-se com a expressão de tais tendências nos espaços públicos. Para além das expressões diretamente associadas a ini-

ciativas de governança cultural (tais como celebrações, festivais, encontros culturais) há a realidade de uma presença quotidiana que deixa a sua marca nos espaços e locais da cidade. Em torno de tais potenciais espaços de relacionamento tem-se vindo a constituir uma significativa literatura. Conceitos como *commonplace diversity* (Wessendorf, 2013), *public space multiculturalism* (Vertovec, 1996), *diasporic cosmopolitanism* (Glick-Schiller, 2012), *everyday multiculturalism* (Wise e Velayutham, 2009), entre outros, colocam o espaço público no centro das suas reflexões. Uma linha une estas abordagens: a necessidade de investigar em cenários sociais concretos os padrões de inter-relações quando os indivíduos são colocados perante a diferença. Dito de outro modo, para além das retóricas políticas ou das estruturas legais e institucionais, como é a diferença gerida em cenários de viver quotidiano? Amin (2002: 960) vê nos encontros regulares a mediação social para um “envolvimento habitual” que acaba por consolidar entendimentos interculturais e sociabilidades entre diferentes culturas, apelando por outro lado, para a observação “da micropolítica local dos encontros quotidianos” como forma de compreender as dinâmicas multiétnicas. Amin não reduz o encontro à sua dimensão interpessoal, apontando antes direções que incluam aspetos materiais, estruturais e espaciais onde as práticas e disposições são negociadas. Esta aproximação à materialidade do quotidiano remete para a materialidade dos ambientes transacionais (Amin, 2012), ou seja, para as formas em que as relações sociais de comunidade e identidade são sempre mediadas por apegos com e através de objetos e coisas. Este foco na intersubjetividade dos encontros em espacialidades específicas convoca diretamente como objeto as dinâmicas sociais nos espaços públicos.

Segundo Gehl (1986), a qualidade do espaço público pode medir-se pela diversidade de atividades que o indivíduo lá pratica. Um aumento na sua qualidade estimula, em especial, as actividades opcionais, das quais dependem as relações sociais. Em espaços públicos de qualidade reduzida, o indivíduo, ou grupo, só fazem o estritamente necessário. A própria vontade, do indivíduo ou grupo, de praticar determinadas atividades encontra-se condicionada pela qualidade do ambiente urbano existente.

Bauman (2007: 60 e 133) afirma que a vida urbana é movida por estranhos entre estranhos, existindo diferentes formas de coexistência, desde o existir-ao lado, o existir-com e o existir-para. Ainda para Bauman (2006), o espaço público é a essência do cosmopolitismo e da abertura ao outro, o que exige uma estratégia clara de tornar os espaços públicos mais hospitaleiros,

mas tal não poderá fazer esquecer a importância do direito à cidade e à urbanidade por parte de quem já lá reside e é usuário. A hospitalidade remete para a “abertura da subjetividade à alteridade testemunhada pela presença de outros” (Levinas, 1983), assim sendo, os espaços hospitaleiros são também espaços de acolhimento ao outro, espaços vividos ou lugares antropológicos (Augé, 1992).

O que nos leva ao quarto eixo de trabalho, perceber se e como se estabelecem interdependências entre a diversidade cultural, a governança da cultura e a gentrificação. No tocante a esta última, a teoria filiada nos estudos urbanos críticos tem enfatizado as dinâmicas de desenvolvimento urbano desigual e recomposição de classe na cidade-interior como factores cruciais (Smith, 1996, 1979; Harvey, 2006; Logan & Molotch, 1987). Uma abordagem menos crítica considera a gentrificação como parte da reestruturação urbana inerente à “cidade e classes criativas” (Florida, 2005; Wood & Landry, 2008). Zukin (1995) salientou a conjugação entre gentrificação e populações imigrantes nas cidades contemporâneas e Sassen (1991) enfatizou a reterritorialização das culturas imigrantes como resultante da globalização e da sua espacialização urbana. Mais recentemente, Nina Glick Schiller e Aise Çağlar (2011, *inter alia*) procuraram refletir sobre os processos de reescalonamento de cidades a nível global e o papel das migrações em diversos contextos urbanos. As autoras procuram refletir não apenas sobre o papel gentrificador de migrantes mas também como estes estão frequentemente empenhados na construção de novas dinâmicas urbanas para além das lógicas estritamente associadas à renovação urbana, em processos que poderiam ser interpretados à luz de conceito como o direito à cidade (Lefebvre, 1968)

Em alguns centros urbanos marcados pela turistificação como é o caso por exemplo em território nacional, de Lisboa e do Porto as políticas urbanas têm vindo a apostar em projetos de regeneração, reabilitação e renovação urbana atraindo operadores privados e inflacionando os preços do solo e da habitação (Santos, 2017; Balsas, 2007). Outras experiências têm evidenciado a emergência de processos de relegação e remoção das classes populares, imigrantes, estrangeiros e operários (Pinson e Bekkar, 1999), do seu habitat tradicional para as periferias e o retorno de artistas, intelectuais, mas também das classes sociais possidentes (Smith, 2002).

Nestes locais, é oportuno analisar qual o efetivo direito à cidade por parte dos imigrantes e de outros grupos minoritários e quais os processos participativos e mecanismos consultivos das autarquias locais e plataformas reivin-

dicativas que fazem a mediação entre estes atores e os grandes operadores financeiros e económicos.

Neste âmbito, interessa perceber se e quando a diversidade cultural se combina com tendências gentrificadoras e os estilos de vida dos gentrificadores (Ley, 1994)? Constitui esta diversidade um fator de atração para os gentrificadores, e em caso afirmativo porquê? Como se coadunam estes dois movimentos em termos de permanência no território? Melhor dito, será esta diversidade integrada ou deslocada, como resultado de processos de gentrificação? E qual a agência das populações imigrantes perante estes dois cenários? Neste quadro, e mantendo sempre em perspetiva a validade dos espaços públicos como arena de aprofundamento da “lógica do encontro” (Fincher et al., 2014) importa ainda perceber como estes dois grupos se relacionam nestes espaços ou noutras arenas de sociabilidade como as associações (Wessendorf, 2013) e se desse encontro (ou inexistência do mesmo) resultam novos apegos identitários ao local e novas formas de experienciar a vida coletiva do mesmo.

Um quinto eixo prende-se com as articulações entre diversidade cultural, território, turismo e circulação de imagens. O desenvolvimento urbano encontra-se crescentemente associado à criação de “cenas urbanas” onde os distritos culturais assumem um papel funcional nas estratégias de governança urbana (Silver et al., 2010; Zukin, 1995; Strom, 2002). Conceitos como o de distrito turístico (Judd & Fainstein, 2011) e teorias da “marketização” da cidade são cruciais na compreensão dos processos de criação de imagens da cidade, e do seu posicionamento no jogo de competição interurbana (Kearns & Philo, 1993). Propomos por isso identificar e examinar as apropriações da diversidade cultural em estratégias turísticas e de “marketização” da cidade. Procuraremos analisar o papel dos espaços urbanos superdiversos nestas práticas. Que linguagens e discursos sustentam esta ligação e como permeia esta (se de alguma forma) as codificações e negociações culturais quotidianas?

Finalmente, um eixo dedicado ao empreendedorismo (étnico e não étnico). Neste contexto de análise, importa investigar as modalidades de empreendedorismo que se ligam à cidade empreendedora e qual o papel por estas assumido. Trabalhos recentes mostraram como estas formas se encontram imbricadas, superando a visão estreita do enclave étnico (Werbner, 2001; Basu e Werbner, 2001; Waldinger e Aldrich, 1990). Em estratégias de marketização do lugar no centro da cidade, o empreendedorismo étnico tem sido estrategicamente fomentado. Como a diversidade cultural parece impulsionar os mercados locais (Hiebert et al., 2014), e estes estão associados à capacida-

⁴ No original “active place-makers”.

de de atrair diversos agentes e consumidores, as autoridades e outros agentes públicos e económicos têm considerado os migrantes como “fazedores de lugares”⁴ ativos (Schuch e Wan, 2015), cuja atividade comercial renova o centro da cidade tanto em termos culturais como em termos interacionais.

3. REFLEXÕES FINAIS

Para Portugal, trabalhos recentes como os de Marques e Lima (2007) e mais recentemente de Tulumello (2015) analisaram processos de, respetivamente, “turistificação” e neoliberalização associados ao comércio imigrante. Sobretudo para o primeiro, onde de forma pioneira em Portugal questões como comercialização da etnicidade e turismo são associadas. No entanto, muito embora esta perspetiva estabeleça a ligação entre mercados étnicos e novas dinâmicas culturais e políticas, não contempla suficientemente a imbricação entre comercialização da cultura e o espaço, própria das novas práticas de governança urbana da cidade-interior (Oliveira e Padilla, 2017). Na medida em que os “empreendedores” se tornaram atores fundamentais na construção da “cidade empreendedora” queremos indagar como se relacionam estas três modalidades (empreendedorismo étnico, social e criativo) e qual o papel por elas assumido no mais vasto campo da governança da diversidade e seus impactos na criação do local, entendendo este como um artifício cultural de conflito social e coesão, onde se jogam adesões identitárias e relações sociais que se imbricam no espaço.

⁵ GEITONIES - Generating Interethnic Tolerance and Neighbourhood Integration in European Urban Spaces, coordenação do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa, financiado pela EU Commission- Seventh Framework Programme (FP7).

⁶ Projeto “Convivial Cultures and super-diversity” (2010-2012), coordenação do CIES-ISCTE, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Outros trabalhos em Portugal debruçaram-se sobre algumas das temáticas aqui consideradas. No entanto, facilmente se verifica que o tema da governança e do planeamento não tem sido devidamente contemplado na agenda científica nacional. Alguns trabalhos focaram fundamentalmente os contactos e modos de relações interétnicas assim como as perceções do lugar (território) (cf. Geitones, 2011)⁵. Outros procuraram aferir a intensidade dessas relações consoante esferas de ação diferenciadas (Superdiversity, 2009)⁶. Ainda outros preocuparam-se com as negociações do espaço e com as impressões deixadas pelos imigrantes na paisagem urbana (Gésero, 2012; Menezes, 2009). Contudo, continuam a escassear estudos aprofundados sobre a inter-relação das dinâmicas de reabilitação, culturalização e diversificação integradas em específicas lógicas de governança local e que tome em consideração a questão do “direito à cidade” por parte dos imigrantes, em particular as populações constituídas por nacionais de países terceiros.

referências

- Amin, A. (2002). "Ethnicity and the multicultural city: Living with diversity", *Environment and Planning A* 34, 959-80.
- Amin, A. (2012). *Land of Strangers*. London: Polity Press.
- Augé, M. (1992). *Non-Lieux; Introduction à une Anthropologie de la Surmodernité*. Paris: Seuil.
- Bailey, C., Miles, S. and Stark, P. (2004). "Culture-led urban regeneration and the revitalization of identities in Newcastle, Gateshead and the north-east of England". *International Journal of Cultural Policy*, 10 (1), 47 - 65.
- Balsas, C. (2007). "City Centre Revitalization in Portugal: A Study of Lisbon and Porto". *Journal of Urban Design*, 12:2, 231-259.
- Basu, D. and Werbner, P. (2001). "Bootstrap Capitalism and the Culture Industries: A Critique of Invidious Comparisons in the Study of Ethnic Entrepreneurship", co-authored with Dipanita Basu. *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 24, No. 2, 236-262.
- Burchardt, M. (2017). "Diversity as neoliberal governmentality: Towards a new sociological genealogy of religion". *Social Compass*, vol. 64 (2), 180-193.
- Çağlar, A. and Schiller, N. G., (2011). Introduction: migrants and cities, in Conradson, D. and Latham, A., (2005). "Transnational urbanism: attending to everyday practices and mobilities". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31 (2), 227-233.
- Canclini, N. G. (1993). *Hybrid Cultures. Strategies for entering and leaving modernity*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Delanty, G. (2009). *The cosmopolitan imagination*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, Graeme and Foord, Jo (2003). "Shaping the cultural landscape: local regeneration effects", in Miles, Malcolm and Hall, Tim (eds) *Urban Future: Critical commentaries on shaping cities*. London: Routledge, 167-181.
- Fincher, R., Iveson, K., Leitner, H., Preston, V. (2014). "Planning in the multicultural city: Celebrating diversity or reinforcing difference?", *Progress in Planning* 92, 1-55.
- Fincher, R., Iveson, K. (2008). *Planning and Diversity in the city: Redistribution, recognition and encounter*. Basingstock and New York: Palgrave Macmillan.
- Florida, R. (2005). *Cities and the Creative Class*. New York: Routledge.
- Gésero, P. (2012). "O Espaço é o Lugar: O Martim Moniz na Migrantscape de Lisboa". *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Número temático: Imigração, Diversidade e Convivência Cultural, 163-184.
- Glick Schiller, N. (2012). "Diasporic cosmopolitanism, migrants, sociabilities, and city-making", *Working paper RICC*.
- Harvey, D. (1989). "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late Capitalism". *Geografiska Annaler* 71 B: 3 - 17.
- Harvey, D. (2006). *Cosmopolitanism and the Geographies of Freedom*. New York: Columbia University Press.
- Judd, D. R. (2003). "Visitors and Special Ecology of the City" in Hofman, Lilly M., Fanstein, Susan e Judd, Denis R. (eds.) *Cities and Visitors. Regulating people, markets and city space*. Malden: Blackwell Publishing.

- Kearns, G. & Philo, C. (eds.) (1993). *Selling Places: The City as Cultural Capital – Past and Present*. Oxford: Pergamon.
- Kong, L. (2009) "Making sustainable creative/cultural space: Shanghai and Singapore". *Geographical Review*, 99 (1), 1-22.
- Le Galés, P. (2011) "Urban Governance in Europe. What is governed?", Bridge, Garry and Watson, Sophie (eds). *The New Blackwell Companion to the City*. London: Blackwell, 747-758.
- Levinas, E. (1983). *Le tempet l'autre*. Paris: PUF.
- Ley, D. (1994). "Gentrification and the politics of the new middle class", *Environment and Planning D: Society and Space*, 12: 53-74.
- Light, I. & Rosenstein, C. (1995). *Race, Ethnicity, and Entrepreneurship in Urban America*. Hawthorne, NY: Aldine de Gruyter
- Logan, J. & Molotch, H. (1987). "The City as a Growth Machine", in *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press, 50-52 and 62-74.
- Marques, M. M. e Costa, F. L. (2007). "Building a market of ethnic references: activism and diversity in multicultural settings in Lisbon", in Rath, J. (org.), *Tourism, Ethnic Diversity and the City*. Nova Iorque e Londres: Routledge, 181-198
- Matejskova, T. e Antonsich, M. (eds.) (2015). *Governing through Diversity: Migration Societies in Post-Multiculturalist Times*. London: Palgrave MacMillan.
- Menezes, M. (2009). "A Praça do Martim Moniz: Etnografando Lógicas Socioculturais de Inscrição da Praça no Mapa Social de Lisboa". *Horizontes Antropológicos*, 15, 32, 301-328.
- Miles, S. & Paddison, R. (2005), "Introduction: the rise and rise of culture - led urban regeneration". *Urban Studies* 42 (5 - 6), 833 - 39.
- Nathan, M. (2011). "The economics of super-diversity: Findings from British cities", 2001-2006. *SERC Discussion Paper 68*.
- Nowicka, M. e Vertovec, S. (2014). "Introduction. Comparing convivialities: Dreams and Realities of living-with-difference". *European Journal of Cultural Studies*, vol. 17, August, 341-356.
- Oliveira, N. & Padilla, B. (2012). "A diversidade como elemento de desenvolvimento/atração nas políticas locais urbanas, *Revista Sociologia*, Universidade do Porto, 129-162.
- Oliveira, N. & Padilla, B. (2017). "Integrating superdiversity in local governance. The case of Lisbon's inner-city. *Policy and Politics*, disponível em <https://doi.org/10.1332/030557317X14835601760639> [fast track]
- Oliveira, N. (2015). "Producing interculturality. Repertoires, Strategies and Spaces". *New Diversities*, 17-2, August, 129-143.
- Raco, M. (2018). "Critical urban cosmopolitanism and the governance of urban diversity in European Cities". *European Urban and Regional Studies*. Vol. 25(1), 8-23.
- Ray, B. (2003). "The Role of Cities in Immigrant Integration". *Immigration InformationSource, Migration Policy Institute*, disponível em: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=167>
- Robinson, J. (2006). *Ordinary Cities: Between Modernity and Development*. London, UK: Routledge.

Sandercock, L. (2003). "Toward Cosmopolis: Utopia as construction site", in Campbell S. and Fainstein S. S. (ed.), *Readings in planning theory*. Oxford: Blackwell, 401-410.

Sandercock, L. (2000). "When Strangers Become Neighbours: Managing Cities of Difference". *Planning Theory & Practice*, Vol. 1, No. 1, 13-30.

Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.

Santos, J. R. (2017). "O turismo e a cidade das redes: Conflitos e oportunidades da requalificação infraestrutural e do espaço público no centro antigo de Lisboa". *Espaços vividos e espaços construídos: estudos sobre a cidade - Revista* nº3, 8-25.

Schiller, N. G. and Caglar, A. (eds.) *Locating Migration: Rescaling Cities and Migrants*. Ithaca: Cornell University Press, 1-22.

Short, J. R. and Kim, Y. (1999). *Globalization and the City*. Essex: Longman.

Silver, D., Navarro, C. L. e Clark, T. N. (2010). "Scenes: Social context in an age of contingency", *Social Forces*, 88(5), 2293-2324.

Smith, N. (1996). *The New Urban Frontier. Gentrification and the Revanchist City*. London: Routledge.

Smith, N. (2002). "New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy". *Antipode*, 34 (3), 427-450.

Smith, N. (1979). "Toward a theory of gentrification: a back to the city movement by capital not people". *Journal of the American Planning Association*, 45, 538-548. DOI:10.1080/01944367908977002.

Tasan-Kok, T., van Kempen, R., Raco, M., Bolt, G. (2013). *Towards Hyper-Diversified European Cities: A Critical Literature Review*. Brussels: European Commission.

Uitermark, J. (2012). *Dynamics of power in Dutch integration Politics. From accommodation to confrontation*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Tulumello, S. (2015). "Reconsidering neoliberal urban planning in times of crisis: urban regeneration policy in a "dense" space in Lisbon". *Urban Geography*, 1, Vol. 37 (1), 117-140.

Vaz, L. F. (2004). "A culturalização do planeamento e da cidade - novos modelos?". *Territórios Urbanos e Políticas Culturais, Cadernos PPG-AU/FAUNA*, n.º especial, 31-42.

Vertovec, S. (1996). "Multiculturalism, culturalism and public incorporation." *Ethnic and Racial Studies*, 19(1), 49-69.

Vertovec, S. (2007) "Super-diversity and its implications". *Ethnic and Racial Studies* 30, pp. 1024-1054.

Waldinger, R. & Aldrich, H. (1990). "Trends in ethnic business in Bootstrap capitalism and culture industries" in Waldinger, Roger, Aldrich, Howard and Ward, Robin (eds). *Ethnic Entrepreneurs: Immigrant Business in Industrial Society*. London: Sage, 49-78.

Werbner, P. (2001). "Metaphors of Spatiality and Networks in the Plural City: A Critique of the Ethnic Enclave Economy Debate." *Sociology*, Vol. 35, No. 1, 671-693.

Wessendorf, S. (2013). "Commonplace diversity and the 'ethos of mixing': perceptions of difference in a London neighborhood". *Identities*, 20(4), 407-422.

Wood, P. & Landry, C. (2008). *The Intercultural City. Planning for Diversity Advantage*. London: Earthscan.

Wood, P. (2012). "Challenges of Governance in Multi-Ethnic Cities", in Anheier Helmut K. e Isar, Yudhisthir Raj (eds) *Cultures and Globalization: Cities. Cultural Policy and Governance*. London: Sage Publications, 44- 60.

Zapata-Barrero, R. (2015). "Exploring the foundations of the intercultural policy paradigm: a comprehensive approach". *Identities. Global Studies in Culture and Power*, Volume 23 (2), 155-173.

Zukin, S. (1995). *The Cultures of Cities*. Cambridge: Blackwell.

Territórios (in)justos na saúde: uma reflexão sobre o conceito de governança territorial na saúde

GONÇALO SANTINHA

RESUMO

É paradoxal o debate que se observa em Portugal em torno do setor da saúde. Por um lado, advoga-se o Serviço Nacional de Saúde como garante da qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos e enaltece-se a evolução verificada no país desde a sua criação. Por outro lado, critica-se o papel do Estado na provisão e gestão dos serviços de saúde, defendendo-se uma alteração do modelo existente. Comum neste debate é a atenção que é dada aos cuidados de saúde em sentido estrito e aos problemas associados, quer à sustentabilidade financeira do sistema de saúde, quer à relação

do utente com os serviços de saúde, colocando de lado o debate (ainda) necessário sobre as desigualdades na saúde (tanto na distribuição de determinantes da saúde, como no estado de saúde) e que estas decorrem, em grande medida, de características sociais e económicas geograficamente distintas e de políticas que não se centram exclusivamente no setor da saúde. O objetivo deste texto é precisamente contribuir para o alargamento deste debate, realçando a importância que o território ocupa na procura de uma maior justiça social no domínio da saúde.

PALAVRAS-CHAVE

Saúde · Justiça social
· Justiça espacial
· Governança em saúde
· Governança territorial

ABSTRACT

The healthcare debate in Portugal in the last decade has been witnessing, to some extent, two different urgings. On the one hand, the National Health Service is advocated as a supporter of the quality of life and well-being of citizens and, as such, its existence must be maintained as a pillar of the country's development. On the other hand, the role of the State in the provision and management of health services is criticized, demanding accordingly a change of the existing model. Both arguments, nevertheless, tend to focus more on healthcare *per se* and its problems relat-

ed both to the financial sustainability of the health system and to the lack of patients' empowerment, and much less on the persisting health disparities, which can exist across many determinants, such as gender, age, socioeconomic status and geographic location, and may also be a result of other policies outside the boundaries of the health sector. The purpose of this paper is precisely to contribute to the widening of this debate, emphasising the importance of including a territorial perspective in health policy making to attain a greater social justice.

KEYWORDS

Health · Social justice · Spatial
justice · Health governance
· Territorial governance

Territórios (in)justos na saúde: uma reflexão sobre o conceito de governança territorial na saúde

GONÇALO SANTINHA

Professor Auxiliar

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro
Unidade de investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP)
da Universidade de Aveiro

INTRODUÇÃO

É hoje amplamente reconhecido o papel que o Serviço Nacional de Saúde (SNS) teve e tem na sociedade portuguesa, consolidando a perceção da sua existência enquanto garante dos valores de acesso e da solidariedade social. O debate, porém, tem-se centrado continuamente, com maior ênfase apesar de tudo desde o início desta década, na sua viabilidade, com as questões económico-financeiras e a sustentabilidade do sistema a dominar a atenção, quer no meio político (com ambiciosos planos de controlo da despesa), quer na arena académica (com a defesa de novos modelos de gestão das instituições de saúde associados a uma alteração do papel das políticas públicas neste domínio). Não é de estranhar, por isso, a permanente fricção amplamente difundida pelos meios de comunicação social entre algumas decisões políticas e as expectativas, quer por parte de diversos agentes direta e indiretamente ligados ao setor da saúde, quer e sobretudo por parte dos cidadãos, advogando estes a necessidade de se continuar a garantir os traços que sempre marcaram a responsabilidade pública do SNS. E é natural que esta tensão exista, pois a saúde é um tema que desperta inquietações legítimas e a procura de mais e melhores cuidados prestados às populações.

Diz o artigo 64º da Constituição da República Portuguesa (VII revisão constitucional, 2005) que todos têm direito à proteção da saúde através de

um serviço nacional de saúde universal e geral e tendencialmente gratuito. A interpretação e a aplicação deste direito, que na prática advoga o princípio de justiça social, têm, porém, sido alvo de discussão política e mediática na conjuntura acima referida. Refira-se, a título de exemplo, a atual revisão da Lei de Bases da Saúde cuja proposta de lei se encontra em discussão pública e que decorre, em grande medida, do debate iniciado por Arnaut e Semedo em 2017 com o posterior lançamento do livro “Salvar o SNS: uma nova Lei de Bases da Saúde para defender a Democracia”. Nesse mesmo ano, o Relatório de Primavera do Observatório Português dos Sistemas de Saúde (OPSS, 2017) chamava a atenção para o facto de, apesar das melhorias observadas no estado de saúde da população, as desigualdades em saúde relacionadas com as dimensões de género, territoriais e socioeconómicas se manterem. Com efeito, a avaliação efetuada pelo observatório à evolução das desigualdades no acesso e na utilização de cuidados de saúde em Portugal revelou que as barreiras no acesso aos cuidados de saúde permanecem relevantes e marcadas do ponto de vista socioeconómico.

Simultaneamente, são várias as orientações nacionais e internacionais que sublinham a importância de reforçar a ideia de governança em saúde de forma a tomar decisões que contribuam para uma melhoria da saúde e bem-estar da população e a redução das desigualdades em saúde. A estratégia Saúde 2020 da OMS (2014), que se afigura como o quadro de referência para as políticas europeias de saúde, e o Plano Nacional de Saúde 2012-2016, com revisão e extensão a 2020, constituem exemplos da ascensão da narrativa em torno deste desígnio. Curiosamente, outros dois documentos com destaque nacional no domínio da saúde alertam para o facto do próprio conceito de governança em saúde e da sua operacionalização serem bastante divergentes na literatura especializada. Embora esta discussão não seja exclusiva da área da saúde (ver *inter alia* Ferrão, 2015), os autores do relatório “Saúde e Governança em Portugal”, publicado pelo Ministério da Saúde no final de 2015, justificam esta ausência de conceito pelo facto de se tratar do produto de uma realidade em evolução, acabando, porém, por assumir o conceito proposto por Hyden (2002) “que evidencia a vertente sistémica da Governança, como rede (formal e informal) de interações e interdependências entre os diferentes actores” (Monteiro et al, 2015:37). Por seu turno, o mais recente Relatório de Primavera do Observatório Português dos Sistemas de Saúde (OPSS, 2018), que em bom rigor opta pela terminologia de ‘governança’, e embora reconhecendo que esta engloba várias dimensões, centra o seu discurso na governança hospitalar.

Os comentários que se seguem procuram contribuir para o debate sobre a governança em saúde, não só posicionando-a enquanto peça essencial na diminuição das desigualdades em saúde, mas indo para além da sua visão tipicamente setorial e *aterritorial*. Para tal, o texto encontra-se organizado em quatro partes. Na primeira procura-se revisitar e sublinhar as bases de um dos princípios fundamentais subjacentes aos processos de tomada de decisão em políticas públicas: a justiça social. A discussão em torno deste conceito ajuda a refletir sobre as disparidades na saúde e sobre a importância de se adotar uma visão mais ampla na forma como se tomam decisões neste contexto. Na segunda parte introduz-se um fator adicional a esta discussão: o território. Tendo por base a ideia de que o estado de saúde das populações evidencia padrões espaciais cuja ocorrência se associa a questões sociais, culturais e económicas que caracterizam o local onde os indivíduos vivem e/ou trabalham, avança-se com a ideia de justiça espacial, complementando assim a discussão efetuada no ponto anterior. Assume-se, portanto, que as políticas de saúde, ao adotarem a justiça social como princípio normativo, devem ser formuladas de acordo com as características que pautam cada contexto territorial. Na terceira parte centra-se a atenção precisamente no modo como as políticas de saúde são formuladas, isto é, nos intervenientes, nos instrumentos e nas escalas de intervenção que pautam os processos de tomada de decisão. Por outras palavras, introduz-se o conceito de governança e caracteriza-se a forma como este tem sido aplicado ao domínio da saúde. Realçando-se, uma vez mais, que as características do contexto territorial podem ser preponderantes nas políticas formuladas e nos processos de tomada de decisão, na quarta e última parte avança-se com o conceito de governança territorial, lançando-se pistas sobre as vantagens da sua utilização no domínio da saúde.

JUSTIÇA SOCIAL ENQUANTO PRINCÍPIO NORMATIVO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

“Everybody is in favour of social justice, almost by definition”, referem Burcharth e Craig (2008) no capítulo introdutório do livro *Social Justice and Public Policy*. No prefácio do livro *A ideia de Justiça*, por outro lado, Sen (2010) recorre à obra *Grandes Esperanças* de Charles Dickens para recordar que não há nada que seja mais percebido e sentido do que a injustiça. Sendo uma das principais razões que justificam a intervenção pública, a ideia de justiça (ou, colocado pelo lado inverso, a ideia do que é injusto), as prioridades para atuar

em conformidade e as políticas públicas necessárias para tal variam, porém, substancialmente. Aliás, há aproximadamente dois séculos e meio, em *The Theory of Moral Sentiments*, Adam Smith (2002) fez notar que o termo *justiça* apresenta significados distintos. A este propósito, Burchardt e Craig (2008) apresentam o caso inglês para exemplificar diferentes formas de conceber a justiça social. Os autores referem que, em 2007, as recomendações do *grupo de políticas de justiça social* do partido conservador inglês reforçavam a ideia de *sociedade de bem-estar* (em contraponto ao *Estado de bem-estar*) como forma de centrar as políticas nos mais carenciados e apelar à caridade junto de organizações não-governamentais ou de quem mais pode contribuir. A lógica subjacente é a de que as pessoas devem assumir as consequências dos seus atos, cabendo ao Estado o papel de as auxiliar a tomar as opções mais corretas e não de lhes resolver os problemas, já que um papel interventivo do Estado neste domínio tende a exacerbar os problemas e não a solucioná-los. Como segundo exemplo, os autores recuam dez anos e apontam o caso da *comissão de justiça social* do partido trabalhista britânico. Para essa comissão, a justiça social baseia-se em direitos (em vez de caridade), na sociedade como um todo (e não só nos mais necessitados) e numa forte intervenção do Estado enquanto ator principal para fazer face aos problemas inerentes às desigualdades existentes.

Os exemplos apontados envolvem considerações valorativas diferentes e conduzem a conclusões distintas sobre como atuar perante determinadas injustiças. Estas diferenças baseiam-se, em grande medida, em fundamentos teóricos diferentes sobre o que é desejável e exequível numa sociedade. É, contudo, amplamente referido na bibliografia que o debate em torno da ideia de justiça social fica marcado pelo trabalho realizado por John Rawls, quer na sequência do estudo pioneiro que lança em 1958 – *Justiça como Equidade* –, quer sobretudo no âmbito da obra *Uma Teoria da Justiça* que, publicada em 1971, consistiu na referência clássica para os debates que, desde então, se têm efetuado em torno desta temática. De uma forma geral, Rawls procurou estabelecer os princípios morais que devem estar na base de uma sociedade justa. Neste contexto, justiça consiste na forma como as principais instituições sociais distribuem os direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens decorrentes da cooperação social.

Segundo Rawls, uma sociedade é justa se atender a dois princípios, frutos de um acordo unânime. O primeiro princípio, que garante liberdades individuais fundamentais, afirma que “cada pessoa deve ter um direito igual ao mais

amplo sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdade para todos”.

Já o segundo, que assegura que as desigualdades sociais e económicas são distribuídas de forma a proporcionarem o maior benefício possível aos menos favorecidos, embora mantendo uma igualdade de oportunidades (Kukathas e Pettit, 2005), diz *“as desigualdades económicas e sociais devem ser distribuídas por forma que, simultaneamente: a) redundem nos maiores benefícios possíveis para os menos beneficiados, de uma forma que seja compatível com o princípio da poupança justa; b) sejam a consequência do exercício de cargos e funções abertos a todos em circunstâncias de igualdade equitativa de oportunidades”.* Ora, a última parte deste segundo princípio, designado por *princípio da diferença*, centra-se na ideia da equidade distributiva. No âmbito desta equidade na distribuição de recursos, Rawls invoca o que ele designa por *bens sociais primários* e que constituem *“meios de carácter geral aptos a permitir alcançar fins diversos (quaisquer recursos que, em geral, se mostrem prestáveis para que as pessoas possam obter o que precisam, por muito variadas que possam ser estas precisões)”* (Sen, 2010:107).

Fazem parte destes os bens que todas as pessoas presumivelmente necessitam, independentemente da sua conceção de qualidade de vida, nomeadamente a liberdade, as oportunidades, o rendimento e a riqueza e as bases do respeito de si mesmo.

É certo que o trabalho desenvolvido por Rawls deu lugar a um conjunto de críticas sobre o conceito que avança de justiça social, designadamente das correntes libertárias mais clássicas (e.g. Nozic, 1974) ou do comunitarismo (e.g. Sandel, 1982), no primeiro caso condenando o realce que Rawls atribui à questão da equidade (o que significa que Rawls permite que o Estado cometa *infrações* redistributivas) e, no segundo, questionando veemente as premissas básicas de que Rawls parte, em que as pessoas são independentes dos seus interesses e afetos particulares (ou seja, para esta corrente, Rawls anda erradamente à procura de princípios universais que sirvam de solução para problemas generalizáveis).

Um outro tipo de críticas ao trabalho desenvolvido por Rawls surge, porém, mais na forma como este discute a teoria da justiça, procurando encontrar a *perfeição* – leia-se, a sociedade justa – ao invés de tentar discutir critérios no âmbito de uma moldura comparativa para se encontrar uma alternativa *menos injusta*. Com efeito, este é o ponto de partida de Sen (2010) em *A ideia de Justiça*, em que faz a distinção entre a *perspetiva transcendental*, que se

mostra alinhada com a tradição mais forte, e a *comparação centrada em realizações*. Independentemente da perspectiva a adotar, um ponto central para um adequado entendimento da justiça é o de que a sua procura está ligada à ideia de equidade e, como menciona o próprio Sen (2010), em certo sentido terá de derivar dela. Embora o conceito de equidade apresente, também, um carácter subjetivo, sujeito por isso a várias interpretações, o debate tende a enfatizar a importância de se considerar a equidade na distribuição de recursos/serviços numa ótica de necessidades (ver *inter alia* Lucy, 1981; Nicholls, 2001). Globalmente, defende-se que aqueles que mais precisam de determinados bens/serviços devem ter prioridade.

No que respeita ao caso específico da saúde, a questão das disparidades há muito que é abordada, incorporando nas análises concetuais a dimensão da justiça social com a preocupação geral de se ir ao encontro das necessidades dos cidadãos na prestação de cuidados. Do ponto de vista institucional, são vários os marcos que a bibliografia aponta como sendo fundamentais no âmbito da discussão em torno do conceito de equidade (ver *inter alia* Fee e Gonzalez, 2017). Neste contexto, destaque-se o papel desempenhado pela OMS, nomeadamente através da conferência de Alma-Ata da OMS em 1978, que estabelece implicitamente a equidade enquanto prioridade para todos os países no âmbito da “saúde para todos”, ou do documento lançado na sequência dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio da ONU de 2005, dedicando um capítulo a sistemas de saúde equitativos. Nesta linha de atuação, o mais recente Plano de Ação Global para Vidas Saudáveis e o Bem-estar (OMS, 2018) reafirma a importância da procura de uma maior equidade enquanto peça essencial para o alcançar dos atuais Objetivos de Desenvolvimento do Milénio da ONU. Já do ponto de vista académico, importa fazer referência aos trabalhos desenvolvidos por Whitehead (1992) e Braveman (2011), que procuraram articular, definir e explicar os conceitos de disparidades e equidade na saúde. De uma forma geral, estas autoras sublinham que abordar a equidade implica o reconhecimento de que todos devem ter uma oportunidade justa para atingirem o seu potencial de saúde, remetendo, portanto, a análise para o campo político e incorporando valores morais e éticos. Por isso mesmo, equidade na saúde é normalmente considerada numa dupla perspectiva (Starfield, 2001): horizontal (pessoas com necessidades semelhantes devem ser tratadas de forma análoga) e vertical (pessoas com diferentes necessidades devem ser tratadas de forma distinta em proporção com as respetivas diferenças). Por outras palavras, *igualdade para necessidades análogas e diferenciação para*

necessidades distintas. Está, pois, aqui subjacente uma lógica de discriminação positiva face aos que mais necessitam.

DA JUSTIÇA SOCIAL À JUSTIÇA ESPACIAL NA SAÚDE

De acordo com a Carta de Ottawa para a Promoção da Saúde, de 1986, a saúde é desenvolvida e sentida pelas populações em todos os contextos da vida quotidiana. Fatores como a habitação, a alimentação, as relações humanas, o emprego e a segurança, entre outros, produzem impacto na saúde das populações e são frequentemente associados às disparidades na sua saúde na medida em que a sua distribuição, quantidade e qualidade não se encontra de forma homogênea no território (Potvin, 2017). Por outro lado, os fatores de morbidade e mortalidade não surgem também de forma análoga no território, ou seja, evidenciam padrões espaciais cuja ocorrência se associa a questões sociais, culturais e económicas que caracterizam o local onde as pessoas vivem e/ou trabalham (Santana, 2005).

É certo que a questão das disparidades tem constituído uma das principais preocupações inerentes às políticas públicas – veja-se, por exemplo, o caso da Política de Coesão da UE e a atribuição dos fundos estruturais –, cujas intervenções têm sido, de certa forma, ancoradas no desenvolvimento de estratégias de promoção de justiça social. A associação do conceito de justiça social a questões territoriais por autores como Lefebvre (1968; 1996), Harvey (1973; 1996), Young (1990) e, posteriormente, Soja (2010) e Fainstein (2010), veio, contudo, não só contribuir para um aprofundamento da noção de território, que não deve ser encarado simplesmente enquanto objeto inanimado e passivo onde ocorrem processos sociais, como também chamar a atenção para a relação que existe entre esta dimensão e a sociedade. Aliás, é neste contexto que estes autores avançam com a noção de *justiça espacial*, em comum argumentando que a procura de justiça implica perceber, não só a relação dialética entre as condições económicas e sociais de diferentes grupos, mas também a geografia da injustiça, não sendo portanto possível compreender a questão da equidade sem considerar de que forma é que os serviços, as oportunidades e o próprio poder institucional se encontram geograficamente distribuídos.

Reconhecendo, então, que as disparidades territoriais merecem a maior atenção possível, torna-se crucial intervir sobre os territórios de forma distinta se os quisermos mais equitativos, devendo, neste sentido, a distribuição de recursos e serviços (e respetivo acesso) ser considerado um direito hu-

mano básico. Assim sendo, abraçar a problemática associada às disparidades territoriais implica lidar de forma diferenciada as áreas com características geográficas (ecológicas, sociais e económicas) específicas. Incute, portanto, um juízo de discriminação positiva, atribuindo uma dimensão de justiça espacial à política pública e apelando à solidariedade, não só entre cidadãos, mas também entre territórios (Davoudi, 2009). Significa que a ação pública deverá ser diferenciada por uma questão moral e de acordo com as necessidades existentes, tratando de forma diferente realidades que são estruturalmente distintas, pelo que a solução *one-size-fits-all* é insuficiente para lidar com a heterogeneidade territorial existente. A ideia consiste em tirar partido da diversidade e considerá-la enquanto potencial e não como uma ameaça, usando esse potencial para o desenho de uma estratégia apropriada e específica para esse local. Ora, é precisamente sobre os processos de formulação de políticas públicas e de tomada de decisão que se centra o próximo ponto, no qual se avança com o conceito de governança e a sua aplicação ao domínio da saúde.

GOVERNANÇA EM SAÚDE

É extenso o corpo teórico que se debruça sobre a temática da governança no campo das ciências políticas, da sociologia política e das ciências económicas, mas o seu conceito e os contextos onde é aplicado não são consensuais. Emergindo com especial relevo a partir da década de 1990, o debate, apesar de tudo, tem refletido as alterações das condições de governação observadas em diversos estados democráticos, havendo um reconhecimento generalizado de que o termo governança se refere ao desenvolvimento de diferentes formas de atuação em que a fronteira entre os setores público e privado se têm atenuado e a participação no desenho e implementação de políticas públicas deve ser alargada a um leque alargado de atores (Stoker, 2018).

À semelhança de outras áreas de intervenção, também no que respeita aos cuidados de saúde a temática da governança tem sido alvo de debate. E se até à década de 1980 as políticas de saúde eram, na generalidade, marcadas por centralização decisória por parte das administrações centrais, desde então que se tem vindo a verificar ao nível do discurso uma mudança sobre um maior envolvimento de outros níveis de decisão (descentralização) e de outros atores, com especial ênfase na transição do século. Embora na Declaração de Alma Ata, em 1978, e no relatório publicado no ano seguinte, *Health for All by the Year 2000*, já seja visível a defesa de uma visão mais abrangente

das políticas de saúde (no duplo ponto de vista conceitual e institucional), os trabalhos desenvolvidos no âmbito da OMS na transição do século têm sido perentórios em apontar sistematicamente a importância da ideia de governança para a eficiência e a equidade dos serviços prestados. Por exemplo, no relatório *Health systems: Improving performance* (OMS, 2000) é referido que uma política de saúde explícita deve ser formulada tendo por base mecanismos de governança que possam delinear prioridades, definir o papel dos diferentes atores, construir uma agenda colaborativa, criar consensos e informar os cidadãos. Mais perto do final da década, é publicado um artigo pela OMS (2009:2150) no qual se realça a importância da governança e a sua complexidade – “*Governance is arguably the most complex but crucial function of any health system*” –, aspeto uma vez mais referido no relatório do ano seguinte e no qual se associa a boa governança ao sucesso de políticas que procurem uma maior equidade e eficiência (OMS, 2010b).

Contudo, apesar do discurso global apontar para a importância das questões de governança nos serviços de saúde, ainda que com um amplo caminho por explorar segundo Pyone et al (2017), a bibliografia não é suficientemente esclarecedora, sendo o debate direcionado em particular para as dicotomias *papel do Estado vs. mercado, centralização vs. descentralização de serviços, reformas na saúde vs. direitos humanos ou mesmo corrupção vs. transparência*. Mesmo assim, e de uma forma geral, o conceito inclui a forma de atuação das instituições tendo por base as regras formais e informais estabelecidas (que, por sua vez, moldam comportamentos) para desempenhar as funções do respetivo sistema de saúde (Siddiqi et al, 2009; Herrera et al, 2017). Inclui, por isso mesmo, preocupações diversas, como sejam a legislação, a participação, a transparência, o financiamento ou mesmo a qualidade dos cuidados.

Pela sua abrangência e clareza de argumentação, importa aqui mencionar o estudo desenvolvido por Siddiqi et al (2009), amplamente citado na bibliografia de referência. Partindo essencialmente de trabalhos elaborados por diversas entidades (OMS, ONU e Banco Mundial), os autores apresentam uma listagem com um conjunto de critérios para aferir a governança na saúde, tanto do ponto de vista da formulação como da implementação de políticas públicas. Na próxima figura encontram-se elencados os principais pontos apresentados no estudo.

Figura 1 | Critérios e questões gerais formuladas para aferir a governança de sistemas de saúde.
 Fonte: Elaboração própria a partir de Siddiqi et al (2009)

CRITÉRIO	QUESTÕES GERAIS
Visão estratégica de longo prazo	Qual a importância da saúde nas políticas governamentais? Qual o papel do Estado na prestação de cuidados de saúde? Estão os mecanismos de implementação alinhados com os objetivos da política de saúde?
Participação e consenso	Como são definidas as orientações de política na saúde: a diferentes escalas (aferir o nível de articulação e descentralização, da nacional à local) e entre diferentes atores (aferir a relação Estado/Mercado/Sociedade Civil, bem como articulação interministerial)? Como é solicitada a participação de outros agentes? Como são estabelecidos consensos entre os diferentes atores?
Legislação	Como e por quem é apresentada legislação com impacto na saúde e nos cuidados? Como é a legislação posta em prática nos procedimentos? Que procedimentos existem para lidar com questões de injustiça?
Transparência	Está a informação sobre o financiamento e os procedimentos administrativos disponível? Que mecanismos de monitorização existem para assegurar a transparência dos processos de decisão e afetação de recursos? Quem está envolvido nos processos de monitorização?
Capacidade de resposta às necessidades	É efetuada uma avaliação de necessidades de saúde às populações? É um mecanismo que faz parte dos processos de tomada de decisão? Qual a importância que o Ministério de Saúde atribui à qualidade dos serviços e à satisfação dos utentes? Como responde o sistema de saúde às prioridades regionais e locais?

CRITÉRIO	QUESTÕES GERAIS
Equidade no acesso e no financiamento	Quais as diferenças no acesso a cuidados do ponto de vista do rendimento, género e local de residência? Quais as políticas em curso para lidar com questões de equidade na prestação de cuidados? Como é feita a afetação de recursos?
Eficiência na qualidade de recursos humanos e nos processos de comunicação	Como são feitos os processos de comunicação dentro do sistema de saúde? Como é feita a atualização de competências dos recursos humanos no sistema de saúde?
Responsabilidade	Qual o papel dos media, dos membros eleitos e do sistema judicial? Que mecanismos de inspeção existem para a aferição do cumprimento de regras administrativas e de financiamento? Que factos existem que evidenciem o cumprimento efetivo da atribuição de responsabilidades?
Informação	Que tipo de informação está disponível sobre o sistema de saúde e o quão acessível é? Qual o tipo de informação (e como é) usada nos processos de tomada de decisão? Como é gerada (e por quem) a informação relevante sobre saúde?

Não obstante a natureza dos critérios incluídos nesta listagem ser diversa e abrangente e de haver flexibilidade para incluir questões adicionais, convém fazer referência a duas temáticas relevantes e com papel crescentemente reconhecido na bibliografia que ficaram ausentes da análise: a governança da saúde global e a governança clínica. A primeira temática tem sido amplamente difundida pela OMS e realça as preocupações associadas com o fenómeno da globalização, salientando o facto de muitas decisões no âmbito de políticas da saúde não poderem ser formuladas no âmbito de cada estado-nação, mas *olhando além-fronteiras*. Já a segunda temática, disseminada em particular

por autores como Scally e Donaldson (1998) e Elcoat (2000), surge na sequência das reformas encetadas no final da década de 1990 no sistema de saúde inglês com o intuito de se melhorar a qualidade clínica e começar a promover uma abordagem colaborativa baseada na criação de parcerias entre utentes e prestadores de cuidados e mesmo entre estes últimos.

Da referência a estas temáticas adicionais importa reter duas ideias. Por um lado, a necessidade de estabelecer uma ponte efetiva com o mundo exterior e, assim, considerar o fomento de uma cooperação mais estreita com outras regiões e com instituições de carácter global (não só promovendo intervenções de natureza conjunta e ampla para prevenção e resolução de problemas globais, mas também representando um novo impulso de integração em redes de relacionamento mais vastas). Por outro lado, a importância de promover elos de ligação e de comunicação bidirecional entre os diversos profissionais de saúde e entre estes e os utentes e os gestores hospitalares para melhorar a qualidade e a eficiência dos cuidados prestados. Esta última questão, aliás, tem sido palco de discussão no seio da CE sob o chapéu de *cidadania em saúde*, que diz respeito, quer à capacidade de uma pessoa perceber e usar informação sobre saúde, quer à oportunidade de tomar decisões que influenciam a saúde de forma esclarecida (Dumas, 2010). Uma questão, portanto, transversal e que abrange, não só os cidadãos de uma forma geral (seja do ponto de vista individual procurando medidas de prevenção, seja enquanto paciente, seja ainda como voluntário ou ativista em movimentos sociais), como também os profissionais de saúde (e.g. melhorando o diálogo com os pacientes e reduzindo a diferença de comunicação existente entre o nível clínico e a capacidade de perceção do paciente) e os decisores políticos (e.g. auxiliando a formulação das agendas políticas).

Se é certo que do ponto de vista concetual a noção de governança clínica aposta num nível de cidadania mais elevado, em que os profissionais de saúde e os utentes são considerados agentes participantes ativos nos processos de tomada de decisão e não meros espetadores, não é menos verdade que a ideia dirige-se essencialmente para as instituições prestadoras de cuidados de saúde e para os seus utentes, adotando por isso uma visão estritamente setorial da saúde. Procurando complementar esta perspetiva, mais recentemente as diretrizes na esfera da saúde começaram também a adotar um discurso mais amplo de governança, em muito direcionado para as questões de saúde pública e promoção da saúde. Refira-se, como exemplo, a *Estratégia Saúde 2020* (OMS, 2012) em que associa a noção de governança a uma maior interação

dos órgãos governamentais e da administração pública com outros atores direta e indiretamente envolvidos no setor da saúde. Mas a esta noção mais abrangente de governança em saúde associa-se também a convicção de que importa elevar a importância da saúde na agenda política. Defende-se, assim, que todas as políticas devem considerar os seus efeitos na saúde, formalizando-se a expressão *saúde em todas as políticas*.

Com efeito, a passagem duma visão tipicamente setorial da saúde para esta noção de governança mais multissetorial, em que a formulação e implementação de políticas para a saúde deve articular-se de forma clara com outras áreas de intervenção em relações mutuamente benéficas e de natureza sinérgica, constituiu um passo gigantesco do ponto de vista concetual. A constatação de que outros domínios de intervenção, para além dos cuidados de saúde *per se*, podem influenciar fortemente o estado de saúde das populações veio contribuir fortemente para tal. O trabalho desenvolvido na Finlândia sob o chapéu da *saúde em todas as políticas* é paradigmático e constitui uma referência que importa mencionar como exemplo. Pioneira no panorama europeu, a Finlândia começou a considerar esta visão no final da década de 1970, quando se observou que os indicadores de saúde da população não refletiam os outros níveis de desenvolvimento do país. De acordo com Melkas (2013), embora a reação, então e durante muito tempo, privilegiasse a aposta nos cuidados de saúde *per se*, outras medidas no âmbito da promoção da saúde foram simultaneamente lançadas, visando o envolvimento conjunto dos vários níveis públicos de decisão (designadamente o governo e o poder local) numa lógica intersetorial, quer dentro do próprio setor público (ideia de *whole of government*), quer entre este e o setor privado e o terceiro setor (ideia de *whole of society*).

O caso da Finlândia lança, simultaneamente, pistas para uma questão adicional: uma visão multissetorial não deve envolver simplesmente uma perspetiva macro de articulação com respostas homogéneas e não especializadas; precisa, também, de reconhecer que contextos territorialmente diferenciados implicam intervenções territorialmente distintas. Com efeito, no final da década de 1970, a Finlândia apresentava uma das mais altas taxas mundiais de mortalidade por causas cardiovasculares, com incidência particular na região de North Karelia (Puska et al, 2009). Paralelamente, havia a convicção por parte dos profissionais de saúde de que estas patologias decorriam de um consumo excessivo de gorduras saturadas, do tabagismo e de uma hipertensão arterial. E, de facto, a região apresentava-se como sendo um grande pro-

dutor de carne, manteiga e outros derivados de leite. Peritos finlandeses em conjunto com a OMS lançaram um projeto regional, reconhecendo à partida que, dadas as condições produtivas e climáticas da região, não bastaria uma campanha de sensibilização junto da população para uma melhoria dos cuidados alimentares. A fase inicial do projeto consistiu em mobilizar os líderes das organizações locais e sensibilizar os produtores locais a reduzirem, quer a percentagem de gordura de alguns produtos, como o leite local e as salsichas, quer o teor de sal de pães e doces. No seguimento, foi efetuada uma reforma da produção local, dominada pela indústria de carne e de produtos lácteos, passando a incluir a produção de óleo de colza e grão como forma de reduzir o consumo de gorduras saturadas. Paralelamente, foi incentivada uma alimentação mais cuidada nas cantinas das escolas e nos menus de muitos locais de emprego. Por fim, implementou-se uma nova lei de saúde pública que enfatizava a promoção da saúde e restringia o consumo de tabaco. Com este projeto, baseado em reduzir o risco na saúde da população local (num contexto territorial com características específicas) através da articulação de vários setores e agentes locais e não na administração de fármacos ou no tratamento de indivíduos de alto risco, conseguiu reduzir-se substancialmente a taxa de mortalidade por causas cardiovasculares.

Num outro registo, o trabalho realizado na região de convergência Brandenburg-Nordost (Alemanha) apresenta-se também como um bom exemplo para introduzir neste debate (Healthcapital, 2007; OMS, 2010a). Fontanestadt Neuruppin, principal localidade desta região, cujo território apresenta diversas características típicas dos meios rurais, deparava-se com um decréscimo do número de médicos. Durante anos, a aposta no setor da saúde consistiu essencialmente na diminuição de infraestruturas hospitalares, conduzindo ao encerramento de muitas unidades no território, e no investimento, quer em gabinetes médicos (em alternativa às unidades hospitalares encerradas), quer em tecnologia clínica nos maiores hospitais, o que por sua vez trouxe repercussões ao nível da acessibilidade a cuidados para as comunidades mais distantes. Um plano regional de saúde para Berlin-Brandenburg foi apresentado em 2007 com o intuito de modernizar os seus serviços de forma, quer a valorizar a saúde do ponto de vista económico, quer a permitir um acesso de qualidade aos cuidados por parte da comunidade mais rural. As prioridades foram a relação TIC/saúde, cuidados para idosos, prevenção e reabilitação, que por sua vez foram inseridas em objetivos mais vastos e ações intersectoriais, como sejam a construção de redes regionais compostas por diversos

parceiros, o desenvolvimento de mecanismos de cuidados clínicos comuns e multissetoriais e a associação destes mecanismos às TIC (e.g. telemedicina e aprendizagem à distância). O que importa aqui frisar é que a modernização do sistema regional de saúde na ótica referida não se efetuou isoladamente, mas antes de forma articulada com outras estratégias regionais ao nível nomeadamente dos transportes, da rede de infraestruturas e das TIC.

O trabalho conduzido por Raphael (2011) para o Canadá veio, por sua vez, lançar uma outra questão: embora seja importante considerar os determinantes individuais e estruturais da saúde, é preciso também atender aos processos responsáveis pela distribuição desses determinantes (e, por isso, potenciais causadores de ainda maiores iniquidades). Ou seja, a forma como essas políticas são formuladas, bem como o tipo e a natureza de envolvimento dos atores nesses processos de tomada de decisão, são questões fundamentais para uma melhoria dos ganhos em saúde das populações. Esta questão é ainda mais preponderante em territórios onde o capital social e a densidade relacional são baixos, evidenciando uma inabilidade dos agentes locais se qualificarem e se organizarem coletivamente e, conseqüentemente, uma incapacidade de se fazerem ouvir quando comparados com outras forças de poder de organizações de carácter mais macro que participam nos processos decisórios.

Os três exemplos acima mencionados acrescentam à visão de governança em saúde uma outra dimensão: a necessidade de considerar também as dinâmicas territoriais, as políticas de ordenamento do território e a diversidade de atores locais/regionais. Por outras palavras, são necessárias abordagens integradas de base territorial para promover a multiplicidade e simultaneidade das intervenções e otimizar os resultados em saúde (mas não só). Esta questão será aprofundada no próximo ponto à luz do conceito de governança territorial, sugerindo-se que a sua adoção no domínio da saúde pode acrescentar valor para o desenvolvimento de territórios mais justos na saúde.

PENSAR O FUTURO: INTRODUZINDO O CONCEITO DE GOVERNANÇA TERRITORIAL NO DOMÍNIO DA SAÚDE

De uma forma geral, a ideia de governança territorial antevê uma articulação mais eficiente, quer entre diferentes níveis de administração (governança multinível /coordenação vertical), em que o contexto territorial local assume uma preponderância crescente, quer entre entidades/atores do mesmo ní-

vel (cooperação/coordenação horizontal entre diversos agentes) na procura de uma visão partilhada sobre um mesmo território. Pressupõe, igualmente, abordagens articuladas das várias dimensões setoriais, ou seja, subentende a procura de coerência e integração de políticas, também estas baseadas numa visão partilhada territorialmente.

O conceito de *integração* do ponto de vista das políticas públicas tem sido palco de debate por diversos autores desde o final da década de 1990, sobretudo no domínio do ordenamento do território. A ideia emerge essencialmente da mudança de visão e de objetivos associados a estas políticas, até então muito centradas na regulação da ocupação e uso do solo, para uma ótica mais estratégica, de articulação de políticas, atores e escalas. Por isso mesmo, à designação comum de ordenamento do território começa a atribuir-se maior ênfase, inclusive ao nível da terminologia, à perspetiva de desenvolvimento, que procura congrega do ponto de vista das orientações estratégicas a ideia de regulação e organização territorial das atividades à economia regional e a outras áreas de intervenção tipicamente setoriais, tais como o ambiente, a agricultura, os transportes, a educação, entre outros.

Embora não exclusivo, o trabalho desenvolvido no Reino Unido, tanto ao nível académico como político, tem-se revelado uma fonte de aprendizagem no que respeita à questão de *integração* (ver *inter alia* Harris e Hooper, 2004; Shaw e Sykes, 2005; Vigar, 2009; Buser e Farthing, 2011; Boddy e Hickman, 2018). De uma forma geral, estes trabalhos salientam a importância da lógica de integração de áreas setoriais, agentes e lugares distintos, constituindo o território (e consequentemente as suas políticas e respetivos instrumentos e agentes) um meio aglutinador e alavancador de potencialidades. No entanto, convém salvaguardar três questões para as quais os diversos autores chamam a atenção: i) para que as políticas de base territorial adotem com sucesso o papel relevante que se lhes advoga, as estruturas de governança devem estar bem definidas, caso contrário a interpretação da lógica subjacente à integração é desvirtuada de agente para agente e territorialmente descontextualizada; ii) embora os sistemas de planeamento favoreçam o papel do ordenamento do território neste domínio, é crucial que o seu protagonismo seja reconhecido pelos outros agentes que fazem parte da formulação e implementação das outras políticas (de natureza setorial); iii) contrariamente ao que se possa julgar, as políticas de ordenamento do território não se devem limitar a receber e integrar as orientações das outras políticas, mas também a influenciar as agendas dessas outras políticas.

Neste contexto de integração, interessa agora centrar a análise na articulação entre as temáticas da saúde e do ordenamento do território. Relembre-se, desde logo, que esta relação não é nova, tendo raízes no século XIX, quando os centros urbanos, particularmente na Europa e nos EUA, foram afetados por epidemias de doenças infectocontagiosas (e.g. cólera, tuberculose) na sequência das deslocações massivas de populações das áreas rurais para as áreas urbanas no âmbito da revolução industrial (Hall, 1980). Não estando preparados para acomodar a enorme deslocação de pessoas que se verificou, quer do ponto de vista das habitações, quer ao nível das infraestruturas (especialmente de abastecimento de águas e saneamento), os centros urbanos cedo começaram a ficar lotados e a constituir focos de doenças e de baixa qualidade de vida. A resposta necessitou de uma clara articulação entre as questões de ordenamento físico do território e as questões de saúde, motivando a construção de espaços mais amplos e ventilados, com espaços verdes integrados e, inclusive, a separação funcional de certas atividades. É neste contexto que surge, por exemplo, o movimento da *cidade jardim* de Ebenezer Howard (1902). Ainda que por razões distintas, esta articulação continuou a ser visível nas décadas que se seguiram, observando-se, porém, uma fragmentação no período posterior à Segunda Guerra Mundial (Kidd, 2007). Mais recentemente, a relação entre as duas áreas tem ganho um novo folego, à medida que se foi percebendo o alcance da definição de saúde da OMS (não meramente a ausência de doença ou enfermidade) e que o tipo e o local de habitação produzem claros efeitos no bem-estar físico, mental e social dos cidadãos. É, pois, perante estas circunstâncias que as políticas de ordenamento do território (re)começam a ser consideradas como veículos importantes para lidar com o bem-estar, a sustentabilidade e a vivência das comunidades – veja-se, a título de exemplo, as *healthy cities* da OMS, as *sustainable communities* do governo inglês ou as *livable communities* divulgadas por muitos estados norte-americanos –, constituindo conseqüentemente fatores cruciais para lidar com as disparidades sociais (Corburn, 2005).

É precisamente neste contexto que diversos autores têm chamado a atenção para se repensar a articulação entre a saúde e o ordenamento do território ao nível da formulação e implementação de políticas. A título de exemplo, refira-se um número especial da revista *Planning Theory and Practice* (Crawford et al, 2010) dedicado precisamente a esta questão. O trabalho especializado que Gonçalves e Miranda (2010) desenvolveram, em Portugal, no âmbito do Plano Nacional de Saúde 2012-2016 procura apresentar algumas reflexões

sobre o que esperar desta articulação, advogando que as políticas de saúde devem, por um lado, contribuir positivamente para a consolidação de modelos mais equilibrados de organização do território e, por outro, representar uma oportunidade para que as políticas de ordenamento do território possam ter em conta os fatores que influenciam os determinantes de saúde e, assim, maximizar os potenciais efeitos positivos que possam gerar sobre os níveis de saúde e a qualidade de vida das populações.

Apesar de haver algumas indicações que apontem nesse sentido, pelo menos ao nível discursivo e no lançamento de determinadas iniciativas, o trajeto tem sido efetuado demasiado paulatinamente e de forma desagregada face ao que seria expectável (quanto mais não seja pelas raízes históricas), tal como lembrado, a título de exemplo, por Blackshaw (2012) e Verbeek e Boelens (2013). É verdade que o estudo efetuado por Barton e Grant (2013) sobre a avaliação da quarta fase da rede de cidades saudáveis da OMS vem mostrar que, apesar de tudo, tem-se verificado uma grande evolução neste âmbito. Mas os mesmos autores referem que há ainda um longo caminho a percorrer para que esta articulação usufrua de todo o seu potencial em prol de uma melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos. O trabalho publicado posteriormente por Carmichael et al (2013) vem reforçar esta questão, mostrando que há ainda uma visão redutora da saúde por parte dos decisores políticos no domínio do ordenamento do território, fruto da falta de articulação entre estas duas áreas de atuação e das diferentes terminologias e culturas organizacionais. Os autores argumentam ainda que, conseqüentemente, a própria auscultação e mobilização dos atores locais, com cada vez mais voz e influência nas definições e decisões políticas, também é efetuada de forma fragmentada e com visões parcelares do que se pretende numa visão integrada de desenvolvimento social, económico e saudável dos territórios.

O panorama português também segue este padrão fragmentado e não integrado. O já referido trabalho desenvolvido por Gonçalves e Miranda (2010), por exemplo, acabou por não ter efeitos na versão atual do plano nacional de saúde, perdendo-se uma excelente oportunidade para reforçar a articulação entre os dois setores. E se do ponto de vista normativo e orientador ainda se verifica este défice, do ponto de vista da *praxis* a situação não é animadora, na medida em que, particularmente no setor da saúde, se observa um *modus operandi* muito setorial e a-territorial que pressupõe um longo caminho ainda a percorrer de forma a conferir um sentido mais sustentado e integrado do ponto de vista da tomada de decisão política (Santinha, 2016).

Justificada a importância da adoção do conceito de governança territorial no domínio da saúde, importa agora refletir sobre eventuais pistas que possam contribuir para um processo de aprendizagem num assunto sobre o qual ainda pouco se conhece. No contexto em que este artigo se insere, serão efetuadas quatro observações em jeito de conclusão, que se articulam de forma sequencial.

A primeira diz respeito à necessidade de haver um forte apoio político no estabelecimento de um contexto favorável aos diversos tipos de integração (setorial, organizacional e territorial), em que o ordenamento do território adquire particular relevância enquanto elo aglutinador e alavancador de potencialidades. Neste contexto, o trabalho desenvolvido por Kidd (2007:178) revela-se inspirador, em que o autor afirma – *“for spatial planning to achieve its integration ambitions, it must be taken to the heart of government and for this to happen, political support is necessary”*. E, como o estudo acaba por expor, as condições para a existência de cooperação por parte dos diferentes agentes resultam, em grande medida, do apoio político existente.

A segunda observação, que decorre da anterior, relaciona-se com a necessidade do próprio sistema de planeamento territorial fomentar a integração de diferentes áreas temáticas. Para tal, é útil a existência de uma estratégia territorial nacional que dê coerência à integração a diferentes escalas, bem como o desenvolvimento de mecanismos que promovam a integração de diferentes agentes das áreas da saúde e do ordenamento do território nas diversas escalas (da nacional à local) para permitir uma correta interpretação e uma efetiva implementação das orientações traçadas. Aprovado em Conselho de Ministros em junho de 2019, a primeira revisão ao Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) contempla já esta visão integradora, em que a saúde surge com algum destaque. A título de exemplo, o seu Programa de Ação – Agenda para o Território avança com uma medida específica para reduzir as desigualdades de acesso aos cuidados de saúde. Mas também aqui há um trabalho ainda que se encontra por fazer: não basta estas orientações estarem espelhadas num documento de um domínio (neste caso, no ordenamento do território); não só é preciso que do lado do setor da saúde se observe a mesma orientação política, mas também que se explicitem em documentos desta natureza os necessários mecanismos de governança para alterar a *praxis*. E não é suficiente que estas orientações se resumam à escala nacional. Também aqui os instrumentos de âmbito regional, como os Programas Regionais de Ordenamento do Território (PROT) e os Planos Regionais de

Saúde (PRS), e de âmbito local, como os Planos Diretores Municipais (PDM) e os Planos Locais de Saúde (PLS), que não só devem estar alinhados com as orientações nacionais e regionais mas também traçar estratégias e intervenções específicas para o contexto em que se inserem, assumem um papel preponderante para se passar dos princípios gerais à ação.

A terceira observação centra-se precisamente na necessidade de reconhecer e lidar com a heterogeneidade territorial e a complexidade das dinâmicas territoriais, não só do ponto de vista analítico (veja-se, a este respeito, o trabalho desenvolvido no âmbito do Projeto GeoHealthS (Santana, 2015), mostrando que a severidade e a frequência dos problemas em saúde não estão distribuídos de forma uniforme pelo território), mas também do ponto de vista das políticas públicas, procurando adequar os princípios às necessidades de cada local, na medida em que diferentes condições sociais e territoriais exigem respostas diferenciadas. Neste âmbito, os processos de tomada de decisão numa ótica de discriminação positiva assumem, acima de tudo, um carácter essencialmente político, ainda que devendo ser apoiados por critérios de natureza técnico-científica (modo de legitimação da ação pública) e inseridos em processos que premeiem a colaboração com outros agentes (modo de legitimação da ação pública *negociado* e *contextualizado*). Do ponto de vista político, este reconhecimento da heterogeneidade territorial pode encontrar algum suporte no atual processo de descentralização administrativa (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto). Englobando a transferência de poderes para o nível local e supralocal, a aposta na descentralização advoga que assim se obtém um melhor conhecimento das necessidades locais e das preferências dos cidadãos, um maior envolvimento das comunidades locais, uma maior coordenação intersectorial, uma maior articulação entre áreas rurais e urbanas e, ainda, uma maior competição entre jurisdições de forma a aumentar a eficiência. É certo que pouco ainda se sabe sobre como este processo decorrerá, designadamente no caso da saúde, qual a aceitação e forma de implementação do processo por parte das autarquias e quais as potenciais consequências de tal transferência de responsabilidades por parte do Estado. Mas esta rotura com a visão predominante da saúde, em que persiste um discurso muito centrado nos prestadores de cuidados (em geral) e nos cuidados hospitalares (em particular), procura considerar a saúde de uma forma sistémica. Ou seja, não deixando de sublinhar a importância das entidades prestadoras de cuidados, aposta-se numa perspetiva relacional, considerando que há vários fatores que direta e indiretamente têm impacto na saúde das populações. E esta visão

pode fazer toda a diferença, porque cria um patamar de ambição e de expectativa que mostra claramente a razão de certas intervenções ou iniciativas serem insuficientes e mostra porque se deve caminhar na procura de soluções de maior exigência, mesmo que o caminho seja difícil.

A quarta e última observação relaciona-se, quer com a própria formação dos profissionais que lidam com estas temáticas, seja do lado do ordenamento do território, seja do lado da saúde, quer com a troca de informação entre os agentes das duas áreas. Por um lado, porque só sensibilizando os agentes para estas questões é que se consegue incentivá-los a pensar e atuar de forma multidisciplinar e, conseqüentemente, ter em conta as implicações territoriais das diferentes dimensões de política pública. Por outro, porque a presença de meios favoráveis à troca de informação e de experiências é crucial para mostrar as vantagens decorrentes de uma forte interligação das áreas de atuação em causa. É certo que o trabalho desenvolvido em 2009 pela Direção Geral da Saúde com o apoio do Alto Comissariado da Saúde revela uma primeira preocupação com esta ideia de informar os profissionais sobre os impactos que o ambiente urbano pode produzir na saúde. Mas há ainda um longo percurso que se encontra por fazer neste domínio. Sobre esta questão, refira-se, a título de exemplo, os trabalhos produzidos há já uma década pelo Departamento de Saúde do Governo Inglês – *A guide to town planning for NHS staff* (2007), *A guide to the NHS for local planning authorities* (2007) e *Health and Urban Planning Toolkit* (2007) –, através dos quais procura informar e sensibilizar, quer os atores da área da saúde para as questões do ordenamento do território, quer os agentes que atuam no ordenamento do território para a temática da saúde, quer ainda os decisores políticos e chefias intermédias de ambos os serviços. Mais recentemente, o Departamento de Saúde Pública inglês publicou um documento dirigido aos profissionais de saúde e do ordenamento do território intitulado *Spatial Planning for Health An evidence resource for planning and designing healthier places* (2017), no qual fica expressa uma mensagem clara sobre a importância da articulação entre os profissionais:

“A decent home, a job and friends are more important to good health than the NHS. This report highlights how we can build places and communities that encourage healthier choices”.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi desenvolvido no âmbito do projeto de investigação SPLACH - Spatial PLanning for CHange (POCI-01-145-FEDER-1643), financiado pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) através do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização - COMPETE 2020 e por Fundos Nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

referências

- Arnaut, A., Semedo, J. (2018) *Salvar o SNS: uma nova Lei de Bases da Saúde para defender a Democracia*. Porto Editora.
- Barton, H., Grant, M. (2013) "Urban planning for healthy cities. A review of the progress of the European Healthy Cities Programme". *Journal of Urban Health*, 90: 129-41.
- Blackshaw, N. (2012) "Why public health and town planning share an unbreakable bond: despite being intrinsically linked the two disciplines have drifted apart, leading to weak integration between professionals. Article History", *Guardian Professional*, 5 January.
- Boddy, M., Hickman, H. (2018) "'Between a Rock and a Hard Place': Planning Reform, Localism and the Role of the Planning Inspectorate in England". *Planning Theory and Practice*, 19, 2, 198-217.
- Braveman, P., Kumanyika, S., Fielding, J. (2011) "Health disparities and health equity: The issue is justice". *Am J Public Health*, 101: S149-S155.
- Burchardt, T., Craig, G. (2008) "Introduction". In Craig, G., Burchardt, T., Gordon, D. (eds) *Social justice and public policy: Seeking fairness in diverse societies*, Bristol: Policy Press.
- Buser, M., Farthing, S. (2011) "Spatial Planning as an Integrative Mechanism: A Study of Sub-regional Planning in South Hampshire, England". *Planning Practice and Research*, 26(3): 307-324.
- Carmichael, L., Barton, H., Gray, S., Lease, H. (2013) "Health-integrated planning at the local level in England: impediments and opportunities". *Land Use Policy*, 31: 259-266.
- Corburn, J. (2005) "Urban planning and health disparities: implications for research and practice". *Planning Practice and Research*, 20(2): 111-126.
- Crawford, J., Barton, H., Chapman, T., Higgins, M., Capon, A., Thompson, S. (2010) "Health at the Heart of Spatial Planning Strengthening the Roots of Planning Health and the Urban Planner Health Inequalities and Place Planning for the Health of People and Planet: An Australian Perspective". *Planning Theory & Practice*, 11(1): 91-113.
- Davoudi, S. (2009) "Territorial Cohesion, European Social Model and Transnational Cooperation". In Knieling, J and Othengrafen, F (eds) *Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, Aldershot: Ashgate, 269-279.
- DGS; ACS (2009) *Fichas Técnicas sobre Habitação e Saúde*. Direcção Geral de Saúde / Alto Comissariado da Saúde, Lisboa.
- Elcoat, C. (2000) "Clinical governance in action. Part 1: Key issues in clinical effectiveness". *Professional Nurse*, 15(10): 622-623.
- Fainstein, S. (2010) *The Just City*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Fee, E., Gonzalez, A. (2017) "The History of Health Equity: Concept and Vision". *Diversity & Equality in Health and Care*, 14, 3.
- Ferrão, J., Tulumello, S., Bina, O. (2015) "Governança territorial democrática: tensões e potencialidades". In Ferrão, J. and Horta, A. (eds.) *Ambiente, Território e Sociedade. Novas Agendas de Investigação*, Lisboa: ICS, Imprensa de Ciências Sociais, 149-155.
- Gonçalves, S., Miranda, A. (2010) *Análise Especializada: Ordenamento do Território e Saúde*. Estudo realizado para o PNS 2011-2016 em parceria com o Alto Comissariado da Saúde.
- Hall, P. (1980) *Urban and regional planning*. Harmondsworth: Penguin Books.

Harris, N., Hooper, A. (2004) "Rediscovering the "spatial" in public policy and planning: an examination of the spatial content of sectoral policy documents". *Planning Theory & Practice*, 5(2): 147-169.

Harvey, D. (1996) *Justice, nature and the geography of difference*. Malden, MA: Blackwell.

Harvey, D. (1973) *Social Justice and the City*. London: Edward Arnold.

HealthCapital (2007) *HealthCapital Berlin-Brandenburg*. Berlin: Europrint medien.

Herrera, C. A., Lewin, S., Paulsen, E., Ciapponi, A., Opiyo, N., Pantoja, T., Rada, G., Wiysonge, C. S., Bastías, G., Marti, S. G., Okwundu, C. I., Peñaloza, B., Oxman, A. D. (2017) "Governance arrangements for health systems in low-income countries: an overview of systematic reviews". *The Cochrane Database of Systematic Reviews*, 9.

Howard, E. (1902) *Garden Cities of Tomorrow*. London: S. Sonnenschein & Co., Ltd.

Hyden, G., Court, J. (2002) "Governance and Development". *World Governance Survey Discussion Paper*, United Nations University.

Kidd, S. (2007) "Towards a Framework of Integration in Spatial Planning: An Exploration from a Health Perspective". *Planning Theory & Practice*, 8(2): 161-181.

Kukathas, C., Pettit, P. (2005) *Rawls: "Uma teoria da justiça" e os seus críticos*. Lisboa: Gradiva.

Lefebvre, H. (1996) *Writings on cities*. Cambridge, Mass, USA: Blackwell Publishers

Lefebvre, H. (1968) *Le Droit à la ville*. Paris: Anthropos.

Lucy, W. (1981) "Equity and Planning For Local Services". *Journal of the American Planning Association*, 47(4): 447-457.

Melkas, T. (2013) "Health in all policies as a priority in Finnish health policy: A case study on national health policy development". *Scandinavian Journal of Public Health*, 41(SUPPL.11): 3-28.

Monteiro, M., Pinto, R., Carvalho, E., Morais F., Martins, M. (2015) *Saúde e Governança em Portugal: Avaliação do contributo do XIX Governo Constitucional para o fortalecimento de práticas de Boa Governança na área da Saúde (2011-2015)*. Lisboa: Ministério da Saúde.

Nicholls, S. (2001) "Measuring the accessibility and equity of public parks: a case study using GIS". *Managing Leisure*, 6(4): 201-219.

Nozick, R. (1974) *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.

OMS (2018) *Towards a Global Action Plan for Healthy Lives and Well-Being for All: Uniting to accelerate progress towards the health-related SDGs*. Geneva: World Health Organization.

OMS (2012) *Health 2020: policy framework and strategy*. Malta: Regional Committee for Europe.

OMS (2010a) *How health systems can address health inequities through improved use of Structural Funds*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

OMS (2010b). *The World health report: Health systems financing: the path to universal coverage*. Geneva: World Health Organization.

OMS (2009) "An assessment of interactions between global health initiatives and country health systems". *Lancet*, 373(9681): 2137-69.

OMS (2000) *Health systems: Improving performance*. Geneva: World Health Organization.

OPSS (2018) *Meio Caminho andado*. Observatório Português dos Sistemas de Saúde, Coimbra: Mar da Palavra.

OPSS (2017) *Viver em tempos incertos: sustentabilidade e equidade na saúde*. Observatório Português dos Sistemas de Saúde, Coimbra: Mar da Palavra.

Potvin, L. (2017) "Transforming local geographies to improve health". In Harrington, D; McLafferty, S; Elliott, S (Eds) *Population Health Intervention Research: Geographical perspectives*. New York: Routledge.

Puska, P., Vartiainen, E., Laatikainen, T., Jousilahti, P., Paavola, M. (2009) *North Karelia Action: From North Karelia to National Action*. Helsinki: Helsinki University Printing House.

Pyone, T., Smith, H., Van, B. (2017) "Frameworks to assess health systems governance: a systematic review". *Health Policy and Planning*, 32, 5, 710-722.

Raphael, D. (2011) "A discourse analysis of the social determinants of health". *Critical Public Health*, 21(2): 221-236.

Rawls, J. (1958) *Justice as fairness*. New York: Irvington.

Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Belknap Press.

Sandel, M. (1982) *Liberalism and the limits of justice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Santana, P. (2005) *Geografias da Saúde e do Desenvolvimento. Evolução e Tendências em Portugal*. Coimbra: Almedina.

Santana, P. (Coord) (2015) *A Geografia da Saúde da População. Evolução nos últimos 20 anos em Portugal Continental*. CEGOT, Universidade de Coimbra.

Santinha, G. (2016) "Policy integration: placing the spatial dimension in the health agenda. Evidence from Portugal". *Space and Polity*, 20(2): 158-176.

Scally, G., Donaldson, L. (1998) "Clinical governance and the drive for quality improvement in the new NHS in England". *BMJ*, 317: 61-5.

Sen, A. (2010) *A Ideia de Justiça*. Coimbra: Almedina.

Shaw, D., Sykes, O. (2005) "Addressing connectivity in spatial planning: the case of the English regions". *Planning Theory & Practice*, 6(1): 11-33.

Siddiqi, S., Masud, T., Nishtar, S., Peters, D., Sabri, B., Bile, K., Jama, M. (2009) "Framework for assessing governance of the health system in developing countries: gateway to good governance". *Health Policy*, 90: 13-25.

Smith, A., Haakonssen, K. (2002) *The theory of moral sentiments*. Cambridge, U.K: Cambridge University Press.

Soja, E. (2010) *Seeking spatial justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Starfield, B. (2001) "Improving equity in health: A research agenda". *International Journal of Health Services*, 31(3): 545-66.

Stoker, G. (2018) "Can the governance paradigm survive the rise of populism?" *Policy & Politics*. 47(1): 3-18.

Verbeek, T., Boelens, L. (2013) "Urban Planning and Public Health: revaluing a legacy from the past". *AESOP/ACSP 5th joint congress 2013: planning for resilient cities and regions*, 15-19 July, Dublin.

Vigar, G. (2009) "Towards an Integrated Spatial Planning?" *European Planning Studies*, 17(11): 1571-1590.

Whitehead, M. (1992) "The concepts and principles of equity and health". *International Journal of Health Services*, 22: 429-445.

Young, I. (1990) *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

Sistemas de apoio à decisão em planeamento

desafios metodológicos e conceptuais

JOÃO LOURENÇO MARQUES
JAN WOLF
MONIQUE BORGES
PAULO BATISTA

RESUMO

Este artigo discute a aplicação de metodologias de suporte à tomada de decisão no planejamento. Mais especificamente, pretende-se analisar os desafios que se colocam à implementação de um sistema de apoio à decisão, face à complexidade organizativa dos sistemas urbanos. Realça-se a importância da tomada de decisão tecnicamente informada, apoiada numa abordagem integradora de várias dimensões e de diferentes formas de informação, de modo a permitir uma maior validade, transparência e flexibilidade das políticas urbanas. Para esta discussão, são abordadas três questões funda-

mentais. Em primeiro lugar, é feita uma análise dos processos de transformação urbana a diferentes escalas, realçando-se as dimensões mais relevantes para a compreensão dessas transformações. Em segundo lugar, é analisada a importância dos sistemas de apoio à decisão em planejamento, face aos diferentes paradigmas pelo qual este tem passado e às exigências que a definição de políticas urbanas enfrenta. Em terceiro lugar, é apresentada uma proposta concetual para um modelo integrado de apoio à decisão.

PALAVRAS-CHAVE

Sistemas de apoio à decisão
· Políticas urbanas · Planejamento
· Transformações territoriais

ABSTRACT

This article discusses decision-support methodologies for spatial planning. More specifically, it analyses the challenges that come with implementing this type of methodology to address the increasing complexity of contemporary urban systems. This complexity stresses the need for decisions to be based on technically sound information and procedures, and on approaches that integrate different dimensions and data sources to increase the legitimacy, transparency, and flexibility of urban policies. Three

fundamental issues are addressed. First, urban transformations are analysed at different scales, highlighting the factors that are most relevant for understanding them. Second, the importance of decision support systems for spatial planning is discussed, considering the different planning paradigms and the demands placed on devising and implementing urban policies. Third, an integrated decision support model is proposed.

KEYWORDS

Decision support systems
· Urban policies · Planning
· Territorial transformations

Sistemas de apoio à decisão em planeamento

desafios metodológicos e conceptuais

**JOÃO LOURENÇO MARQUES, JAN WOLF,
MONIQUE BORGES, PAULO BATISTA**

Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP)
Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território (DCSPT)
Universidade de Aveiro

1. INTRODUÇÃO

As áreas urbanas enfrentam um desafio constante na definição de estratégias de desenvolvimento sustentáveis, que permitam gerar uma visão ancorada em consensos alargados sobre o que são as prioridades, os objetivos e as expectativas de um amplo leque de agentes, para o médio/longo prazo. O êxito dessas estratégias depende, em larga medida, da capacidade de se gerarem instrumentos e sistemas de governação capazes de transformar a realidade de acordo com essa visão, que devem ser enquadrados no contexto dos recursos disponíveis e das exigências crescentes para uma maior transparência e accountability dos processos de decisão.

A definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial tem implícito um desafio que resulta da necessidade de se perceberem e articularem as múltiplas dimensões inerentes aos processos de transformação de um sistema urbano: por um lado, aquelas que emergem da crescente integração dos territórios em redes e estruturas de organização internacionais (assentes em lógicas de produção, de fluxos de informação, de conhecimento, de bens e de pessoas); e por outro lado, as próprias dinâmicas internas, onde se incluem, para além do ambiente natural e construído, um vasto conjunto de agentes, atividades, instituições e organizações (formais e informais) que estabelecem entre si uma complexa rede de fluxos materiais e imateriais. O desenvolvimento de uma área urbana encontra-se, assim, dependente da confluência de realidades espaciais concretas, de tendências socioeconómicas amplas

(o grau de desenvolvimento tecnológico, os sistemas de transportes dominantes, etc.) e do seu posicionamento numa rede variável de interações e fluxos tangíveis e intangíveis.

O planejamento urbano, de modo a apreender, monitorizar e atuar sobre uma grande quantidade de fatores que, ao longo do tempo e de diferentes escalas, influenciam a transformação urbana, tem-se debatido com a necessidade de gerar abordagens integradas que estabeleçam caminhos de desenvolvimento e otimizem a alocação de recursos. Realça-se, também, a importância de bases de informação tecnicamente instruídas que permitam, de forma fidedigna, não só conhecer a realidade sobre a qual incidem as medidas ou políticas, como também antecipar e avaliar os seus impactos ou perceber os *trade-offs* entre cursos de ação alternativos.

Neste quadro, os sistemas de apoio à decisão (SAD) têm-se vindo a afirmar como ferramentas fundamentais de auxílio à definição de políticas urbanas. Frequentemente associadas a abordagens quantitativas e exigentes na sua modelação, estes sistemas podem ser entendidos de forma mais ampla como um mecanismo capaz de estruturar e integrar fontes de informação, preferências individuais e nexos causais, no sentido de expor as consequências de diferentes opções e decisões políticas, técnicas ou societárias. Assim, a mais-valia de um SAD não reside somente na sua capacidade de abranger e tratar uma grande e diversificada quantidade de informação, mas na forma como permite enquadrar essa informação em contextos concretos de tomada de decisão e ligá-la a sistemas de governação estabelecidos (ou a estabelecer).

Neste artigo são discutidos os requisitos, limitações e potencialidade dos SAD em planejamento, procurando-se apresentar uma proposta metodológica que visa modelar as dimensões fundamentais do desenvolvimento urbano. Para responder a estes desafios, o artigo organiza-se em quatro partes: i) na primeira apresenta-se uma breve análise dos processos de transformação urbana, realçando as dimensões e as principais tendências que o caracterizam; ii) na segunda é discutida a forma como diferentes práticas de planejamento recorrem a SAD; iii) na terceira é apresentada uma proposta de SAD que assenta numa abordagem integrada das dimensões identificadas; por fim, iv) são apresentadas e discutidas as conclusões.

2. PROCESSOS DE TRANSFORMAÇÃO URBANA: CAUSAS E TENDÊNCIAS

As causas e as tendências principais dos processos de transformação urbana têm sido amplamente estudadas. Uma quantidade considerável destes estudos tem-se centrado nas formas urbanas desses processos, nomeadamente através do desenvolvimento de métricas e metodologias que os traduzam (Herold, Goldstein, Clarke, 2003; Hao, Geertman, Hooimeijer, Sliuzas, 2011), ou na análise de fenómenos específicos, como o grau de dispersão da ocupação do território (Ewing, Pendall, Chen, 2002; Galster et al., 2001; Sudhira, Ramachandra, Jagadish, 2004) e dos seus custos ambientais, sociais ou económicos (Carvalho, 2013; Eid, Overman, Puga, Turner, 2008; Ewing, Schmid, Killingsworth, Zlot, Raudenbush, 2008; Zhang, Su, Xiao, Jiang, Wu, 2013). Outros estudos analisaram os processos de transformação urbana através de modelos cíclicos que preveem uma sucessão de fases: crescimento, suburbanização, declínio e (eventualmente) reurbanização (Hall, 1971; van den Berg, Drewett, Klaasen, Rossi, & Vijverberg, 1982; Champion, 2001). Estas diferentes fases expressam, essencialmente, tipos de crescimento urbano predominantes em diferentes períodos históricos, em função de questões como a organização do trabalho, os meios de transporte ou os gostos e preferências, que se expressam na valorização diferenciada de amenidades urbanas (espaço livre, proximidade a serviços, etc.).

Para além destas abordagens, que procuram perceber o desenvolvimento urbano em função de grandes tendências sociais ou se focam na sua forma urbana, o desenvolvimento de uma dada área urbana tem também sido compreendido como resultado das suas características intrínsecas (*locality* – análise dos padrões de heterogeneidade espacial) ou da forma como se posiciona no contexto mais amplo, onde se realçam as relações de interdependência (*location* – análise da estrutura de dependência espacial) (Marques, 2012, Bhattacharjee et al., 2012). Naturalmente, estas duas dimensões não podem ser vistas de forma isolada, já que as características de uma dada área são fundamentais para o seu posicionamento, e este, por sua vez, também influencia o seu desenvolvimento – ainda que existam estudos que se centrem exclusivamente em cada uma das dimensões (ver, por exemplo, Portnov et al., 2000, ou Sohn, 2012, para uma análise da importância do posicionamento de uma dada área no sistema urbano mais amplo).

A evolução de um sistema urbano deve então ser entendida como uma questão complexa e diferenciada, marcada por contextos espaciais concretos,

por processos socioeconómicos mais amplos e pela forma como estes se relacionam a diferentes escalas. A escala é, naturalmente, fundamental nesta questão (Marques, 2012; Bhattacharjee et al. 2012). É, por exemplo, notório que muitos fenómenos determinantes nesta matéria (especialização económica, fluxos pendulares, migrações) se manifestam em escalas específicas, mesmo que estas sejam mutáveis. Unidades territoriais mais pequenas tendem também a ter características mais diferenciadas, levando a que o enfoque nestas leve a uma maior heterogeneidade, que pode ser anulada na sua agregação em unidades maiores (Parr, 1995). Assim, a adoção de diferentes unidades territoriais de base vai alterar profundamente o tipo de análise e os seus resultados e deverá, só por si, ser um aspeto crítico na interpretação adequada de um fenómeno urbano (Portnov, 2012)¹.

¹ A este respeito, basta recordar a intensa discussão académica, nas últimas décadas, sobre a delimitação de um centro urbano e dos critérios que o determinam (Champion, 2001; Frey & Zimmer, 2001; Hall, 1971; van den Berg et al., 1982). Entre eles destacam-se: i) critérios físicos: focando questões como as densidades de habitação, indústria, comércio e artificialização dos solos (Parr 1995: 383); ii) critérios administrativos: a que correspondem relações sociais e culturas próprias e instituições de autogoverno (Borja & Castells 1997: 21); iii) critérios funcionais, considerando questões como os fluxos pendulares (Frey & Zimmer, 2001), as migrações, o mercado de habitação e padrões de consumo (Parr, 1995).

A análise das principais tendências de transformação urbana deve, então, ser feita de forma contextualizada, tendo em conta as diferentes escalas onde essas transformações ocorrem – dependendo da escala, os fenómenos de transformação urbana são distintos e até aparentemente contraditórios. À macroescala, e marcados por um sistema de comunicação internacional e pela integração em redes socioeconómicas supra-territoriais, tem-se vindo a desenvolver uma rede global de espaços urbanos crescentemente desligados dos contextos locais em que se inserem, numa tendência de “desregionalização” do desenvolvimento urbano (Stratmann, 2011). Esta rede urbana global tem-se vindo a caracterizar por dois processos distintos: por um lado, o da *especialização*, levando a uma diferenciação das funções urbanas tendo em conta o seu papel na hierarquia global; e por outro, o da *homogeneização*, que se relaciona com a uniformização de gostos, modas ou padrões de vida, resultando na disseminação de formas urbanas indiferenciadas que dão corpo ao que Koolhaas denominou de ‘cidade genérica’ (Koolhaas, 1995).

Estes dois processos têm sido acompanhados por uma polarização dos sistemas urbanos, com a concentração de uma proporção crescente de população e de atividades económicas nas áreas mais centrais e demograficamente dinâmicas. Esta polarização tem levado ao desenvolvimento de grandes aglomerados populacionais que se afirmam como nós importantes da rede urbana global, resultando no que diversos autores designam por processo de metropolização (Borja & Castells, 1997; Frey & Zimmer, 2001; Hall & Pain, 2006; Stratmann, 2011). Na Europa, esta metropolização tem-se refletido no crescimento desproporcional das grandes áreas urbanas da Europa central e em particular no pentágono formado por Londres, Paris, Milão, Munique

e Hamburgo, mas também, por um segundo nível de cidades com relevância nacional ou regional, como Barcelona ou Roma (Hall & Pain, 2006).

Um outro fenómeno inerente a esta polarização é o declínio de muitas áreas urbanas, onde se destacam as antigas cidades industriais europeias, mas também cidades em países ou regiões mais periféricas, em particular no leste pós-socialista (Lourenço Marques, Tufail, Wolf, & Madaleno, 2020; Haase, Bernt, Grossmann, Mykhnenko, & Rink, 2013; Turok & Mykhnenko, 2007). De facto, se analisarmos a evolução da população nos últimos anos, verifica-se que a maioria das cidades do Leste europeu se encontra em declínio, ainda que as capitais e algumas cidades mais centrais estejam excluídas desta tendência (Scott & Kühn, 2012). Para Lang (2012) este processo é o reverso da medalha da concentração, já que refle o aprofundamento de relações de centro periferia, que podem ser vistas como imanentes ao sistema económico capitalista. Mas o declínio dos centros urbanos não pode ser meramente explicado através das relações entre diferentes áreas de um território. Estes processos de declínio são também, e fundamentalmente, reflexo de fenómenos de envelhecimento, estagnação ou de encolhimento da população (Martinez-Fernandez et al., 2016) que têm afetado uma parte significativa das sociedades desenvolvidas.

À escala urbana, têm-se destacado padrões de desenvolvimento difuso, caracterizado por uma tendência para a ocupação dispersa, fragmentada e, muitas vezes, caótica (Antrop, 2004; J. Carvalho, 2013; Glaeser, 2011). Na verdade, uma quantidade considerável da expansão das áreas urbanas tem ocorrido fora dos centros consolidados, ligada a fenómenos de suburbanização, dispersão ou à afirmação e reforço de novas centralidades (Carvalho, 2013; Ewing, 2008), refletindo os custos elevados do solo nos centros das cidades, mas também as preferências de uma quantidade considerável de pessoas por habitações unifamiliares (Bruegmann, 2005; Carvalho, 2013; Glaeser, 2011; Gordon & Richardson, 1997). Acresce que muitos dos centros consolidados têm visto a sua identidade ameaçada por pressões diversas. Em particular, destacam-se os processos de gentrificação e o crescimento do turismo nas cidades. Este último tem contribuído para uma subida descontrolada dos preços dos alojamentos (Biagi, Brandano, & Lambiri, 2015) e para a substituição do seu uso para fins residenciais por um uso para fins económicos, levando a alterações profundas da paisagem urbana. Estas tendências, ainda que disponibilizem recursos para a preservação ou reabilitação de património, têm como corolário frequente a concentração de serviços e elementos urbanos

estandardizados entre diferentes cidades (Hernández-Escampa, Barrera-Fernández, & Balbuena Vázquez, 2016), que geram uma autenticidade encenada num efeito de “parque de diversão” ou “museu” referido por Pinkster e Boterman (2017), a propósito do centro de Amsterdão. Para este fenómeno tem contribuído também o estabelecimento de espaços de vizinhança não necessariamente euclidianos (Marques, 2012), onde se partilham gostos, preferências e modos de vida, implicando uma certa uniformização das formas urbanas.

Mas, à semelhança do desenvolvimento urbano à macroescala, a evolução de diferentes espaços dentro de uma área urbana é resultado não só de tendências socioeconómicas amplas (como as mencionadas anteriormente) mas também das suas características específicas e da forma como estas se conjugam para definir o seu posicionamento. Os elementos que caracterizam um território têm sido alvo de diversos estudos que procuram explicar o seu desenvolvimento, focando questões como o seu suporte físico (Gustafson, Hammer, Radeloff, & Potts, 2005; Zhang et al., 2013), atos político-administrativos, tais como a disponibilização de solo urbanizável (Cheng & Masser, 2003), ou dinâmicas socioeconómicas (Kabisch & Haase, 2011; Turok & Mykhnenko, 2007). No posicionamento relativo de uma área urbana, destaca-se a distância a diferentes elementos do território, onde se destacam a proximidade a áreas centrais, infraestruturas de transporte ou elementos naturais (Luo & Wei, 2009; Tan et al., 2014; Zhang et al., 2013).

3. O PLANEAMENTO E OS SISTEMAS DE APOIO À DECISÃO

A já mencionada complexidade dos fenómenos de transformação urbana é um desafio significativo para a definição de políticas públicas. Este desafio prende-se, nomeadamente, com a necessidade de abranger uma variedade de agentes e diferentes tipos de conhecimento, integrando-os num curso de ação politicamente legitimado e tecnicamente informado (Wolf, Borges, Marques, & Castro, 2018). Na legitimidade política podem-se, segundo Scharpf (1997), distinguir duas formas: a legitimidade de *input* e a legitimidade de *output*. A primeira é estabelecida através do envolvimento de agentes com diferentes interesses, opiniões, fontes de informação, necessidades, recursos e qualificações. Esta legitimidade de *input* pressupõe a aceitação dos envolvidos, que advém da adoção de um procedimento democrático que permita perceber as

posições majoritárias. Questões fundamentais para esta forma de legitimidade são, portanto, a transparência da participação, a sua inclusão de forma consequente e a *accountability*. A legitimidade de *output* advém da forma como as decisões vão ao encontro da vontade dos afetados; prende-se com o resultado da decisão e a forma como esta contribui para o bem-estar coletivo e para a justiça distributiva – segundo o autor citado, na ausência desta forma de legitimidade, o processo democrático para a aferição das vontades majoritárias não seria, só por si, suficiente para levar à aceitação por parte das minorias.

Dada a natureza multidimensional dos problemas, e do escrutínio cada vez maior a que o poder político é sujeito, torna-se importante o recurso a uma base de informação sólida, partilhada e consensualizada pelos vários atores que atuam na cena política e que têm responsabilidades (diretas ou indiretas) na tomada de decisão (Nogueira, Borges, & Wolf, 2017). Ou seja, na formulação de políticas urbanas, a qualidade das decisões é reflexo da precisão dos dados e da capacidade de os integrar, articulando critérios técnicos, vontades e compromissos políticos e preferências e os gostos dos afetados. A avaliação das medidas mais eficazes, eficientes ou sustentáveis para se alcançar um determinado propósito é, portanto, uma questão cada vez mais importante. Daqui resulta a necessidade de desenvolver instrumentos de apoio à decisão que permitam integrar várias dimensões de análise relevantes para a definição de políticas públicas.

No caso do planejamento, estes instrumentos têm assumido particular importância na dimensão estratégica, não só para a construção de referenciais orientadores da ação no médio ou no longo prazo, como também para a implementação de processos e ações concretas de respostas a desafios de curto prazo. Mas, não obstante a ubiquidade dos sistemas de apoio à decisão em planejamento, a forma concreta como são utilizados e os propósitos que têm cumprido têm-se alterado na história recente da teoria e prática do planejamento.

Como reação a um planejamento (*planning-by-design, blueprints*) muito apoiado num determinismo físico-morfológico, rígido e inflexível, e caracterizado pela falta de participação e discussão (Taylor, 1998; Marques, 2012), emerge, na década de 60, uma nova teoria e prática de planejamento (*rational and systems view of planning*), que assume uma rutura com o paradigma vigente por mais de 20 anos. Esta mudança deu origem a uma visão sistémica das cidades e uma abordagem racional dos processos de tomada de decisão. O reconhecimento de que os territórios estão em permanente transformação

justificou o argumento de que as cidades deveriam ser vistas como sistemas interdependentes e de que as estratégias adequadas ao seu desenvolvimento deveriam ser definidas a partir de bases de informação fiáveis e irrefutáveis e de uma análise eficiente e meticulosa (Taylor, 1998). A evidência empírica exigida era "(...) *more analytical than descriptive and more sophisticated than the simple survey work advocated by Geddes*" (Davoudi, 2006, p.17). Os planeadores, nesse período, começam a explorar os princípios do positivismo para entender a complexidade funcional dos sistemas urbanos, que ia para além da descrição das suas estruturas físicas. Este segundo paradigma de planeamento (*rational and systems view of planning*) também não foi isento de críticas. Entre estas, destacam-se, a falta de atenção ao conteúdo e à substância da atividade de planeamento e uma fé inabalável no método científico e tecnológico para dar as respostas a problemas e desafios concretos da sociedade. A atividade de planeamento continuou, neste período, a ser expressa em termos conceptuais muito abstratos. Assumindo uma típica abordagem *top-down* ignorava os impactos da sua ação no concreto e não dava grande atenção aos princípios e práticas de planeamento (Friedmann, 1969). Este argumento é partilhado por Jane Jacobs's (1961) que refere existir uma absoluta ausência da compreensão da realidade envolvente e de uma fundamentação teórica sólida das opções adotadas.

Surge, assim, um terceiro paradigma (*political decision-making: planning-as-negotiation*) que não é independente das transformações culturais e filosóficas que começaram a influenciar as ciências sociais e em particular a teoria de planeamento (Taylor, 1998; Marques, 2012). O pós-modernismo e o pós-estruturalismo são vistos como representando uma rutura com a abordagem analítica e científica dos fenómenos, privilegiando a compreensão da identidade dos lugares e a experiência e o conhecimento acumulado das pessoas (Sandercock, 1998; Davoudi & Strange, 2009). Os pós-estruturalistas argumentam que o mundo é uma mistura de relações naturais, sociais e humanas e não-humanas (com ênfase para a dimensão intangível) e muito mais complexo e subtil do que habitualmente tem sido concebido (Murdoch, 2006). Sendo esta realidade tão diversa e difusa, assume-se que esta não cabe em princípios de modelação e de esquemas funcionais do território, sejam eles mais simples ou mais complexos. Esta segunda mudança, ocorrida nas décadas de 70 e 80, evoluiu de uma situação onde se assume o planeador como um especialista, tecnocrata e de elite, fechado nos seus modelos, para uma perceção do planeador como alguém capaz de negociar, comunicar e facilitar que

vários participantes ou partes interessadas de um processo de planeamento possam expressar as suas posições, desejos e expectativas, numa abordagem tipicamente *bottom-up* (Jenkins, 2007). O reconhecimento de que as decisões de planeamento deveriam ser mais participativas, surgiu assim, como resposta a um tipo de planeamento distante, escudado e respaldado por modelos e sistemas computacionais complexos e pouco eficazes nas respostas que eram exigidas. A participação, neste contexto, é vista como um processo de consulta pública passiva em vez de um envolvimento ativo na tomada de decisões. Acresce que o planeador no papel de mediador e negociador dificilmente passa imune à crítica de poder influenciar decisivamente as opções discutidas, em virtude de estas serem sujeitas a múltiplas e contraditórias interpretações. Parece evidente que, nestas circunstâncias, a perceção exigida de neutralidade do planeamento é discutível, não só por existirem fortes limitações dos mecanismos para a garantia de uma democracia representativa, mas também porque estes processos encerram, em si mesmo, uma natural expectativa para resolver conflitos de interesses, onde por esta via, a tomada de posição é uma consequência.

Atualmente, e de forma simplificada, podem-se identificar duas formas de atuação no planeamento, algo paradoxais, que se inspiram nos dois paradigmas anteriores (o *rational and systems view of planning* e o *planning-as-negotiation*). Por um lado, existem aqueles que utilizam abordagens focadas na modelação de comportamentos individuais de uma qualquer entidade (indivíduo, instituição ou parcela do território) para compreender os processos emergentes à macro escala; são exemplos, os *celular automata*, os *agent-based models* e os *fractals* (Waddell, 2000 e 2002; Batty, 1995 e 1997). O problema deste tipo de abordagens é o assumir-se que a modelação objetiva do que acontece numa interação de dois objetos (com base em micro dados) pode ser replicada de modo a compreender o comportamento e o funcionamento de um sistema integrado (por exemplo, o urbano). Acontece que nem sempre (ou raramente) a soma dos comportamentos individuais conduz àquilo que se espera de um sistema integrado, isto porque os processos não são exclusivamente autorregulados e dependem de uma superestrutura – leia-se, por exemplo, a teoria económica institucionalista (Williamson 1985, 2005; Hart, & Holmstro, 1987) que defende que o comportamento do indivíduo não é adequadamente descrito pela otimização de funções-objetivo individuais. Estas teorias admitem, implícita ou explicitamente, que as instituições co-evoluem com as estruturas económicas gerando uma otimização coletiva. Por isso, é

natural existir um desajustamento entre os padrões emergentes deste tipo de processos (e assumidos neste tipo de modelos) e os padrões reais que se vêm a verificar.

Por outro lado, há aqueles que, por defenderem um planeamento mais plural, de menos amarras técnicas e com resultados mais imediatos, preco- nizam iniciativas apoiadas em conceitos como *auto-organização* (Boonstra & Boelens, 2011), *acupuntura urbanística* (Landry, 2006), *planeamento tático* (Webb, 2017), e uma prática de *laissez-faire activism* (Colander & Kupers, 2014). Estas atitudes de planeamento têm por base a utilização de recursos não intensivos em capital para intervenções à pequena escala. Promove-se a ideia de que todo o cidadão pode cuidar, requalificar ou intervir num qual- quer espaço público, e com estas pequenas mudanças aumentar a autoestima da comunidade e, eventualmente, ter um impacto no contexto mais alargado. Este tipo de intervenção recusa a dimensão estratégica da atividade de pla- neamento, pois o seu foco reside em iniciativas conjunturais e visíveis no ime- diato, descurando medidas mais estruturadas e também a articulação destas iniciativas com outras, que pudessem promover uma visão integrada do de- senvolvimento de um território. A dimensão técnica também assume, neste caso particular, um papel secundário.

Apesar de antagónicas, estas duas formas de atuação no planeamento aca- bam por ter uma mesma génese: a teoria da complexidade. Esta, parte do princípio de que o todo é por demais complexo para ser compreendido numa lógica integrada e, como tal, assume o seu entendimento partindo do particu- lar, estudando a origem e as propriedades desse sistema complexo - o título do livro de Colander e Kupers (2014) é ilustrativo disso mesmo, *Complexity and the Art of Public Policy: Solving Society's Problems from the Bottom Up*, deixando implícito que o conceito do *think global, act local* já não satisfaz.

A figura 1 ilustra os elementos contrastantes na atividade de planeamento que importam na justa medida combinar para dar as respostas que são neces- sárias aos desafios atuais.

Figura 1 | Dialética no planeamento



Como vimos, a teoria e prática de planeamento foi mudando ao longo dos anos, passando de uma situação em que o planeador era o único a pensar, a ordenar e a projetar as cidades para as pessoas, para uma prática em que tanto os planeadores como outros agentes fazem parte dos processos de construção e de escolha de soluções. Nestes agentes incluem-se, não só os responsáveis políticos e técnicos da tomada de decisão (de outros domínios de conhecimento), como também aqueles para quem uma qualquer ação de planeamento é dirigida. A necessidade de envolver todos, integrando diferentes grupos de interesse num processo da tomada de decisão, exige a introdução de novas (ou renovadas) abordagens de planeamento. Os sistemas de apoio à decisão (*decision support systems* – DSS) podem cumprir esse desígnio (Ayeni, 1997). Como referido, já anteriormente, os SAD têm na sua base sistemas computacionais que auxiliam quem tem de tomar decisões em tarefas semiestruturadas, melhorando a eficácia e efetividade das opções tomadas. Assume-se que não há soluções únicas para responder a um problema ou desafio, e que os utilizadores ou participantes (*DSS's users*) podem trazer o seu conhecimento, a sua opinião, a sua intuição para a componente não modelável do problema. Os SAD são sistemas flexíveis e adaptáveis, não fechados, desenvolvidos de

modo a incorporar uma base de conhecimento alargada, fazendo uso explícito de modelos formais, do conhecimento especializado e tácito de quem possa participar neste tipo de processos (Timmermans, 1997; Power, 2008).

Independentemente de se assumir uma abordagem mais ou menos analítica ou formal, o planeamento ao longo de muitos anos recorreu a uma variedade de ferramentas para apoiar a tomada de decisão; desde o armazenamento de registos (documentais, cartográficos e numéricos) e informações históricas até a sistemas informatizados, construídos a partir de tecnologias e modelos diferentes, que vêm cumprindo diversos propósitos. Sendo claro que os domínios de desenvolvimento e aplicação dos SAD são cada vez mais diversificados e sofisticados, é também verdade que tem de haver um esforço permanente de os enquadrar e perceber como poderão ser efetivamente importantes. Não obstante as críticas a que os modelos e ferramentas analíticas foram sujeitos, há novos recursos e sensibilidade que podem trazer desenvolvimentos importantes para a forma como o planeamento deve ser encarado.

4. SISTEMAS INTEGRADOS DE APOIO À DECISÃO PARA COMPREENDER PROCESSOS DE TRANSFORMAÇÃO URBANA

Como vimos anteriormente, SAD foram desenvolvidos e implementados desde meados da década de 1960 (Power, 2008). Contudo, o conceito tem evoluído de forma muito rápida, de modo a integrar um cada vez maior número de dimensões que interagem e que têm impactos muito variados [(in) diretos, (in)tangíveis, (sub)objetivos, de curto ou médio prazo] nas opções de tomada de decisão. Estas dimensões podem ser de natureza mais operacional (de gestão do dia-a-dia), ou estar associadas a objetivos mais estratégicos e orientadores de um futuro de médio e longo prazo expectável ou desejável (Arnott et al., 2005; Eom et al., 1990; McCosh et al., 2006). O desenvolvimento de um SAD requer assim uma perspetiva interdisciplinar e uma estrutura integrada capaz de lidar com: i) um elevado e incerto número de fatores; ii) a imprevisibilidade de comportamentos em ambientes de crescente incerteza; iii) a integração de diferentes escalas territoriais; e iv) a maior ou menor subjetividade dos assuntos a serem considerados.

Tipicamente, os SAD recolhem, organizam e integram todo o tipo de informação, que depois de analisada e interpretada permite responder a um determinado tipo de problema e sustentar uma decisão ou ação que se entenda

ser a mais apropriada. A informação pode: i) ser recolhida de forma indireta, com o recurso a fontes documentais ou estatísticas; ii) ser obtida diretamente, através aplicação de inquéritos; iii) decorrer da aplicação de modelos analíticos formais; ou iii) resultar de conhecimento cognitivo e disperso acumulado por diferentes agentes. A informação, as ferramentas analíticas e os modelos e os indivíduos e instituições são assim aspetos fundamentais de um SAD.

Figura 2| Pilares de Sistema de Apoio à Decisão

Fonte: Wolf, et al, 2018



² Por exemplo, Power (2002) define 5 tipos: *communication-driven DSS*; *data-driven DSS*; *document-driven DSS*; *document-driven DSS*; *knowledge-driven DSS*; e *model-driven DSS*.

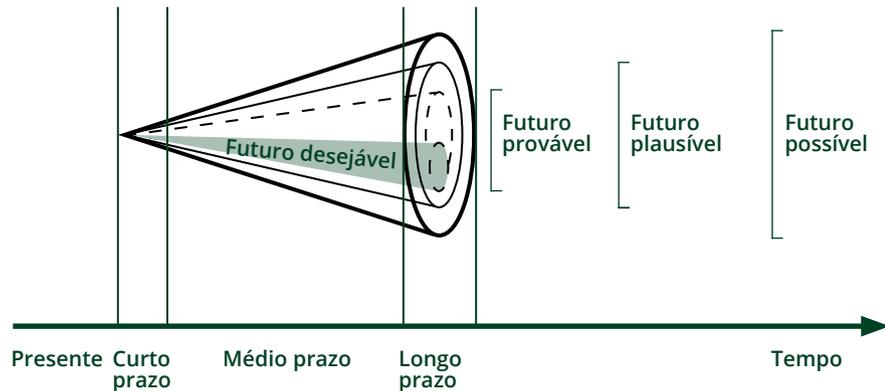
Existem várias categorias SAD². De forma simplificada apresentam-se 3 diferentes tipos ou níveis, consoante a informação que utilizam e o tipo de respostas que se podem obter: i) *situacionais (diagnóstico)*; ii) *previsão (prognóstico)*; e iii) *sociocognitivos (prospetiva)* (ver Marques, et al., 2018).

O de nível 1, *SAD Situacionais ou de diagnóstico* são os mais básicos e têm como objetivo reunir e sistematizar um conjunto de indicadores que monitorizam dinâmicas territoriais específicas ou estratégias e ações de desenvolvimento territorial pré-determinadas, de modo a aferir os desvios às metas estabelecidas. Aqui inclui-se todo o tipo de informação que seletivamente responde a um objetivo e que pode ser trabalhada de forma simples, resultado da recolha direta de fontes primárias ou resultado de um processo mais complexo de recolha de dados, por exemplo, por via de inquéritos ou de construção de indicadores compósitos.

O de nível 2 são *SAD previsionais ou de prognóstico*, na medida em que se suportam em previsões que permitem antecipar decisões que respondam à evolução de um futuro expectável. Tendo como finalidade prever o futuro, os modelos aqui desenvolvidos assentam habitualmente em formalismos analíticos rigorosos que dependem da disponibilidade de séries temporais suficientemente longas e representativas da realidade que se queira estudar. A aplicação de técnicas de previsão é baseada em evidências empíricas onde se privilegia a continuidade das tendências e se pressupõe que estas sejam subordinadas a um padrão que pode ser extrapolado para o futuro. Assume-se aqui também o pressuposto de que não há variáveis exógenas com capacidade para, no horizonte da previsão, alterar significativamente a série temporal de dados (Marques et al., 2016). Este tipo de abordagem é realizado por especialistas cujo campo de atuação os limita a ir muito para além do seu nível de conhecimento técnico (Keenan, Miles & Kaivo-Oja, 2003; Borges, 2012).

No nível 3 consideramos os *SAD sociocognitivos ou de prospetiva*. Têm uma natureza mais complexa e interdisciplinar, em resultado: i) do tipo de informação que utilizada; ii) do tipo de atores que envolve (recorrendo frequentemente à opinião de peritos ou agentes locais que importa recolher as suas preferências); e iii) das metodologias que adota. Recorrem a métodos interativos e participativos de debate para estruturar visões partilhadas e orientadoras de uma estratégia de ação (Keenan, Abbot & Zappacosta, 2003; Marques et al., 2008). Os modelos aqui desenvolvidos proporcionam um mecanismo sistemático para lidar com a complexidade, interdependência e subjetividade da informação, contribuindo assim, para a formulação de políticas onde a integração de atividades multidisciplinares é de vital importância (Martin & Irvine, 1989). Segundo Voros (2001, 2003) existem três princípios fundamentais, numa análise prospetiva, referindo-se a eles como *leis do futuro*: o futuro não é predeterminado, nem previsível, mas pode ser (e é) influenciado pelas opções do presente (ou falta delas). Tal justifica considerarem-se várias alternativas para que possam ser avaliadas condicionais a cenários. Assim, fica claro que a análise prospetiva não se prende com a previsão do futuro. É, antes, um processo que visa criar visões compartilhadas do futuro, que dependem das ações e opções tomadas no presente. O mesmo autor, distingue 4 tipos de futuros que são ilustrados na Figura 3 (ver Marques, 2012a e 2012b).

Figura 3 | Diferentes visões de futuro
 Fonte: Marques (2012a, 2012b)



Urge então desenvolver e aplicar instrumentos que auxiliem na análise, compreensão e atuação e gestão territorial, levando em consideração os desafios decorrentes dos complexos processos de transformação urbana que resultam: i) da extensão territorial da ocorrência destes fenômenos; ii) das dinâmicas contrastantes que ocorrem dependendo da escala territorial de análise – de maior dispersão e fragmentação ao nível micro e de maior concentração e polarização à escala macro; iii) da multitude de dimensões e subsistemas que interagem entre si].

Face ao exposto, e cumprindo diferentes propósitos, um SAD em planejamento deve, idealmente, permitir considerar os três níveis anteriormente enunciados, não só porque cada um deles responde a desafios específicos inerentes aos fenômenos de transformação urbana (o de monitorização – para os níveis 1 e 3; e o de avaliação *ex ante* – para os níveis 2 e 3), como também porque combinam metodologias de natureza bastante diferentes (objetivas vs subjetivas) que podem ser complementares nas respostas a questões complexas. A modelação das principais dinâmicas territoriais deve, assim, ser assumida de uma forma integrada, de modo a avaliar estratégias de desenvolvimento e opções políticas e seus impactos, sujeitas a certas restrições e cenários exógenos. Em suma, deve procurar-se fazer uma ligação entre decisões políticas, escolhas e preferências individuais e impactos no território dessas mesmas opções.

É apresentada neste contexto uma abordagem conceptual de um SAD que integrada seis fatores fundamentais do processo de transformação urbana: dois a nível mais macro, considerados à escala regional (economia e demografia) e quatro a nível micro, analisados à escala municipal (preferências de

localização, habitação, serviços de interesse geral e infraestruturas). Metodologicamente, este SAD combina duas tipologias diferentes de modelos: por um lado, as ferramentas matemáticas e analíticas mais formais (como modelos econométricos, projeções demográficas, métodos de estimação bayesianos, otimização e algoritmos genéticos) e, por outro lado, as abordagens menos rígidas, como as Análises Multicritério e de Prospetiva. Sendo um trabalho ainda em curso apresenta-se este SAD evidenciando os desafios e propostas para a modelação de cada um dos 6 subsistemas anteriormente identificados.

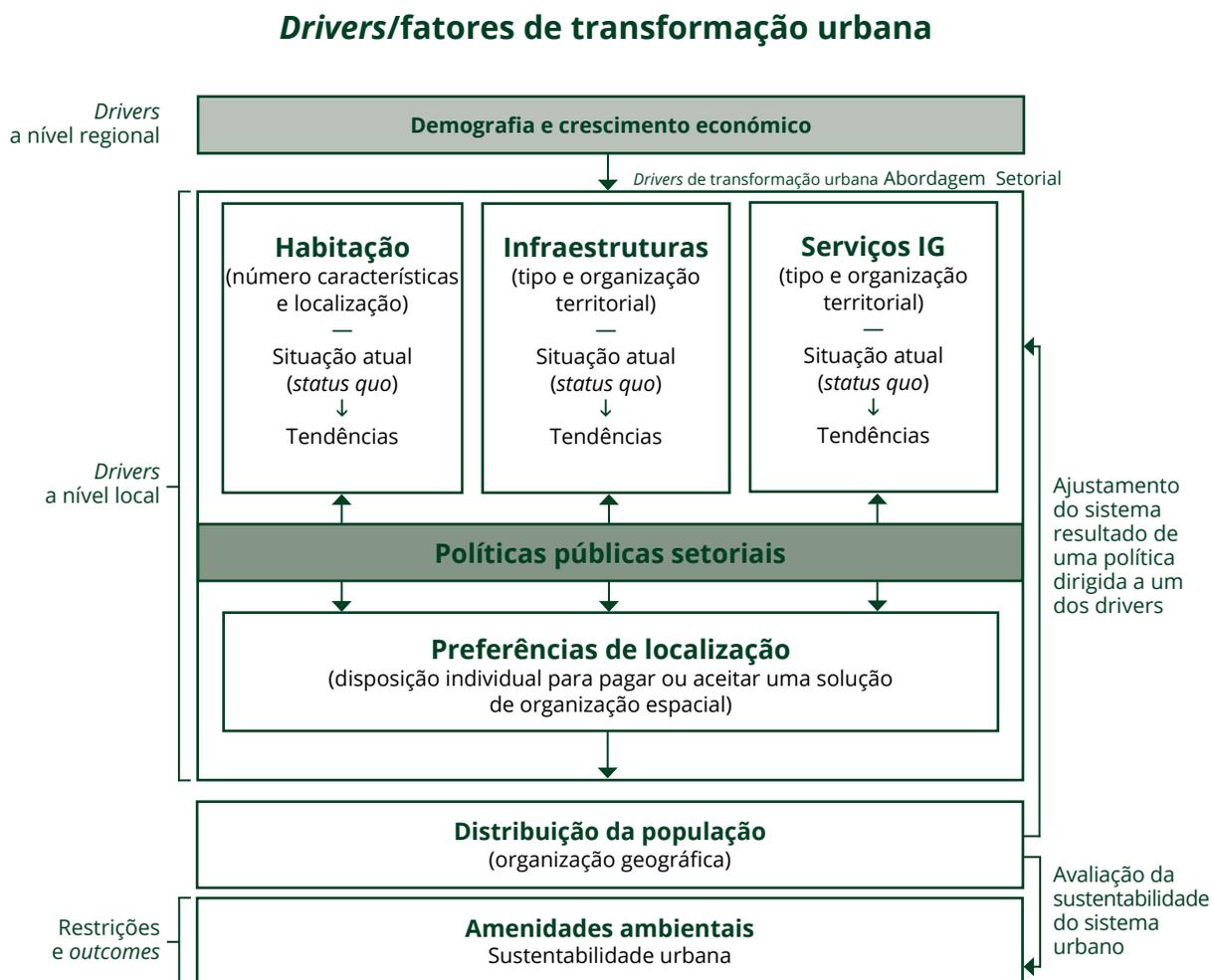
O desenvolvimento deste tipo de modelos é desafiante, não apenas em relação à recolha de dados, mas também ao nível metodológico, porque todas as dimensões são dependentes e interagem num conjunto complexo de dinâmicas territoriais (Bhattacharjee et al, 2012). Esses aspetos são ainda mais relevantes e críticos à medida que detalhamos a escala de análise, pelas razões apontadas na seção 2 (maior dispersão e fragmentação do território).

Este SAD procura perceber como se distribuem, no futuro, as pessoas de modo a serem asseguradas a devidas condições de habitabilidade, as adequadas infraestruturas de apoio, acessibilidade a equipamentos e serviços diversos, e por fim, não menos importante, as escolhas e preferências dessas mesmas pessoas. As previsões demográficas são desta forma o ponto de partida na modelação deste sistema, que à escala local, é algo estimulante e exigente. A estimação em pequenas áreas (Castro et al 2015a), não é apenas relevante para países menos desenvolvidos, onde, geralmente, há problemas relacionados com a escassez e qualidade dos dados microdemográficos (mortalidade, fecundidade e saldos migratórios), mas também para países mais desenvolvidos, como é o caso de Portugal, principalmente quando se considera um tão desagregado nível de análise espacial. Sendo o balanço natural uma componente com reduzido impacto a nível micro espacial, é na componente migratória que recaem os desafios de modelação e de previsão demográfica à escala municipal ou urbana.

A capacidade dos territórios de atraírem e fixarem população, passa necessariamente por assegurarem boas condições de vida, onde se inclui oferta: i) de habitação (com qualidade e a preços condizentes com o nível de rendimento das famílias); ii) de serviços que respondam às expectativas de cada um (educação, saúde, cultura e lazer); iii) de uma rede de infraestruturas que garantam serviços de satisfação de necessidades básicas (acessibilidade, rede pública de água e esgotos). A dimensão económica é também um elemento fundamental de atração e fixação da população, tendo na demografia um

duplo impacto, quer na entrada (ou saída) de população em idade ativa na procura de ofertas de emprego, quer no maior (ou menor) impacto que as taxas de fecundidade terão numa população mais jovem (ou mais envelhecida). Contudo, esta componente de emprego é tanto menos importante quanto maior é a escala de análise, isto é, as pessoas não escolhem o local onde vivem absolutamente condicionadas pelo local de emprego. A figura 4 ilustra a forma como as referidas seis dimensões interagem e assim, permitem a avaliação do impacto de uma política setorial em todo o sistema integrado de modelação dos processos de transformação urbana.

Figura 4| SAD: uma abordagem concetual



Vejam os mais em detalhe cada um dos subsistemas.

1. Demografia e desenvolvimento económico – apesar da sua aplicação à escala local (municipal), este SAD considera que estas duas dimensões (drivers) atuam a uma escala regional, mais macro. A modelação destes 2 subsistemas passa por perceber e definir cenários macroeconómicos (SAD Nível 2 e 3), de modo a avaliar os seus impactos na dinâmica de emprego e consequentemente nas implicações diretas sobre as migrações, principalmente na população em idade ativa. Assim, a estimativa da população no futuro, por grupos etários, considera na componente dos saldos migratórios, a dimensão económica; e na componente dos saldos naturais (mortalidade e fecundidade) modelos de previsão (SAD Nível 2). Para a integração destas componentes recorre-se ao método de sobrevivências das coortes (Castro et al., 2015b; Gomes et al., 2016).

2. A modelação da **habitação** passa por compreender a evolução do parque habitacional, considerando o ciclo de vida de uma habitação (SAD nível 2) e os novos alojamentos que vão surgindo no mercado, por via da reabilitação ou da construção nova. Tal implicará perceber o impacto das taxas de reabilitação e de construção no número e na localização de novas habitações que entram no mercado (SAD nível 3) (Marques et al. 2016).

3. Dentro das **infraestruturas** podem ser incluídas muitas dimensões (vias de comunicação, serviços de abastecimentos de água, recolha de resíduos etc.). Assim, a análise deste subsistema, passa por identificar quais as infraestruturas mais importantes no planeamento de um sistema urbano (SAD nível 3) e avaliar a sua capacidade de carga (SAD nível 2 e 3).

4. Os **serviços de interesse geral** são analisados de modo a serem definidas localizações ótimas ou preferenciais que satisfaçam um conjunto de critérios e requisitos condicionantes da organização dessa rede de serviços (SAD nível 2 e 3). São usados modelos gravitacionais e algoritmos genéticos para a sua programação (Marques et al. 2011).

5. As expectativas das populações, mais concretamente as **preferências** de localização da habitação, dos serviços de interesse geral (equipamentos escolares, de desporto, de cultura, etc.) e das próprias infraestruturas são determinantes para a escolha de uma qualquer solução ou alternativa. Assim, neste contexto, são utilizadas metodologias que permitam avaliar preferências reveladas ou declaradas: análises hedónicas e análises multicritério – SAD nível 1 e 3 (Marques et al. 2012b).

As várias dimensões consideradas são tratadas de forma hierárquica. Na prática isto implica analisar políticas setoriais mostrando, posteriormente, os impactos induzidos nas outras dimensões do sistema urbano. Imagine-se, por exemplo, o caso de uma política ativa de reabilitação que aumente a quantidade de habitação disponível em determinados segmentos de mercado. Conjugada com as preferências e recursos da população, uma política deste tipo vai alterar a distribuição da população à escala urbana suscitando alterações nas infraestruturas ou nos serviços de interesse geral. Por sua vez, alterações nestes serviços também influem na valorização de diferentes áreas da cidade.

5. CONCLUSÕES

Neste artigo foram apresentados os desafios que se colocam à atividade de planeamento no que concerne quer à análise e compreensão dos processos de transformação urbana, que se têm traduzido por tendências contraditórias e de grande complexidade, quer à identificação dos fatores dessa transformação, que assumem comportamentos variáveis ao longo do tempo e diferenciados em função da escala de análise. A imprevisibilidade destes fatores e a forma como interagem justificam o desenvolvimento de metodologias que respondam a essa complexidade e tirem partido do crescente manancial de informação e da capacidade computacional que caracteriza os tempos atuais. Os SAD assumem então uma importância acrescida na atividade de planeamento, ao permitirem sistematizar a informação útil e necessária para uma tomada de decisão informada, transparente e consequente.

Mas o reconhecimento destas potencialidades não implica assumir-se uma confiança inabalável neste tipo de instrumentos. Dois aspetos, em particular, justificam alguma ponderação no desenvolvimento e uso de um SAD em planeamento. Em primeiro lugar, os SAD não se substituem à tomada de decisão política. Na verdade, e como foi já constatado na década de 1970 por Rittel & Webber (1973), a natureza dos problemas tratados não permite circunscrever as opções de uma política pública ou de uma ação de planeamento a critérios puramente objetivos, universais, inflexíveis ou definitivos. Antes, a definição e implementação de critérios para avaliar a importância e os impactos de uma determinada política, medida ou iniciativa, implicam transformar expectativas e vontades subjetivas, díspares e até contraditórias, em métricas ou modelos que sejam objeto de consensos, de transparência e clareza. A implementação de critérios de avaliação tende também a implicar uma dialé-

tica entre tomadas de decisão *top-down* e *bottom-up* e a necessidade de se gerarem equilíbrios entre o desenho deliberado de instrumentos de política pública e os sistemas de governação estabelecidos, com redes de geometria variável de agentes e fluxos a diferentes escalas. Em segundo lugar, simular a tomada de decisão em contextos complexos implica, naturalmente, a assunção de premissas fundamentais sobre os modelos a utilizar, as dimensões a considerar e a forma como estas se relacionam. Ou seja, a aplicação de um SAD tem implícito um amplo conjunto de pressupostos e quadros teórico-conceituais que não são indiferentes aos resultados que se obtêm.

A utilidade dos SAD depende, então, da sua capacidade de ajudar a avaliar formalmente diferentes estratégias de desenvolvimento para um território, em função de critérios cuja definição e peso atribuído depende de questões técnicas/científicas mas também políticas. O desenvolvimento concetual para identificar as dimensões mais relevantes e a forma como se relacionam, mantém-se um aspeto fundamental na construção de um qualquer SAD e, de uma forma mais geral, para uma prática informada de planeamento. O presente artigo visa dar um contributo para a construção de um quadro metodológico e concetual que, sem descurar a complexidade e a agência nos processos de transformação urbana, os aborde de uma forma integrada, estruturada e interrelacionada. Em particular, realça-se a análise conjunta das escalas territoriais que se consideram ser as mais adequadas para a compreensão de um determinado fenómeno urbano; a assunção dos padrões urbanos como resultado conjunto de escolhas individuais (no mercado da habitação) e das decisões ao nível de uma estrutura jurídico-administrativa que influencia aspetos básicos no desenvolvimento (tal como a configuração de equipamentos e estruturas ou índices de construção); a integração, num só modelo, de diferentes técnicas e abordagens metodológicas.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi realizado no âmbito dos projetos de Investigação SPLACH – SPatial pLanning for CHange (POCI-01-145- FEDER-1643) e DRIVIT-UP – DRIVIng forces of urban Transformation: assessing pUblc Policies (POCI-01-0145-FEDER-031905) e da Unidade de Investigação GOVCOPP - Governança, Competitividade e Políticas Públicas. Estes projetos são financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) através do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização – COMPETE 2020 e por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

referências

- Antrop, M. (2004). "Landscape change and the urbanization process in Europe". *Landscape and Urban Planning*, 67(1-4), 9-26.
- Arnott, D. & Pervan, G. (2005). "A critical analysis of decision support systems research". *Journal of Information Technology*, 20(2) 67-87.
- Ayeni, B. (1997) "The design of spatial decision support systems in Urban and Regional Planning". In Timmermans, H. (ed.) *Decision Support Systems in Urban Planning*. London: E & FN Spon.
- Batty, M. (1995). "Planning support systems and the new logic of computation". *Regional Development Dialogue* 16 (1): 1-17.
- Batty, M. (1997). "Cellular automata and urban form: A primer". *Journal of the American Planning Association* 63: 264-274.
- Bhattacharjee, A., Castro, A., & Marques, J. (2012). "Spatial Interactions in Hedonic Pricing Models: The Urban Housing Market of Aveiro, Portugal". *Spatial Economic Analysis Journal*, (1), 133-167.
- Biagi, B., Brandano, M. G., & Lambiri, D. (2015). "Does Tourism Affect House Prices? Evidence from Italy". *Growth and Change*, 46(3), 501-528.
- Borges, M. (2012). *Análise Prospetiva – O Caso do Mercado da Habitação*, Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro.
- Borja, J., & Castells, M. (1997). *Local & Global: management of cities in the information age. Uma ética para quantos?* London and New York: Earthscan.
- Boonstra, B. & Boelens, L. (2011) "Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning", *Urban Research & Practice*, 4:2, 99-122.
- Bruegmann, R. (2005). *Sprawl. A Compact History*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Carvalho, J. (2013). *Custos e benefícios, à escala local, de uma ocupação dispersa*. Direção-Geral do Território.
- Castro, E. A., Zhang, Z., Bhattacharjee, A., Martins, J. M., & Maiti, T. (2015a). "Regional fertility data analysis: A small area Bayesian approach". In Satyanshu K. Upadhyay, U. Singh, D. K. Dey, & A. Loganathan (Eds.), *Current Trends in Bayesian Methodology with Applications* (pp. 203-224). Chapman and Hall/CRC.
- Castro, E. Martins, J. & Silva, C. (2015b). *A Demografia e o País: previsões cristalinas sem bola de cristal*. Gradiva.
- Champion, T. (2001). "Urbanization, suburbanization, counterurbanization and reurbanization". In R. Paddison (Ed.), *Handbook of urban studies* (pp. 143-161). London: Sage Publications.
- Cheng, J., & Masser, I. (2003). "Modelling urban growth patterns: A multiscale perspective". *Environment and Planning A*, 35(4), 679-704.
- Colander, D. & Kupers, R. (2014). *Complexity and the art of public policy – Changing Society from the Bottom Up*. Princeton, NJ, United States: Princeton University Press.
- Davoudi, S. (2006). "Evidence-Based Planning: Rhetoric or Reality?". *disP* 165 42(2), 14-24.

- Davoudi, S. & Strange, I. (2009). *Space and Place in Twentieth Century Planning. In Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*. London, Routledge (RTPI Library Series).
- Eid, J., Overman, H. G., Puga, D., & Turner, M. A. (2008). "Fat city: Questioning the relationship between urban sprawl and obesity". *Journal of Urban Economics*, 63(2), 385-404.
- Eom, S. & Lee, S. (1990). "DSS Applications Development Research: Leading Institutions and Most Frequent Contributors (1971-April 1988)", *Decision Support Systems* (6)3, 1990a, 269-275.
- Ewing, R. H. (2008). "Characteristics, causes, and effects of sprawl: A literature review". *Urban Ecology: An International Perspective on the Interaction Between Humans and Nature*, 21(2), 519-535.
- Ewing, R., Pendall, R., & Chen, D. (2002). *Measuring Sprawl and Its Impact*. Smart Growth America.
- Ewing, R., Schmid, T., Killingsworth, R., Zlot, A., & Raudenbush, S. (2008). "Relationship between urban sprawl and physical activity, obesity, and morbidity". *Urban Ecology: An International Perspective on the Interaction Between Humans and Nature*, 18(1), 567-582.
- Frey, W. H., & Zimmer, Z. (2001). "Defining the City". In R. Paddison (Ed.), *Handbook of Urban Studies* (pp. 14-35).
- Friedmann, J. (1969). "Notes on Societal Action". *Journal of the American Institute of Planners* 35, 311-318.
- Galster, G., Hanson, R., Coleman, S., Freihage, J., Ratcliffe, M. R., & Wolman, H. (2001). "Wrestling Sprawl to the Ground: Defining and measuring an elusive concept". *Housing Policy Debate*, 12(4), pp.681-717.
- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City*. London: The Penguin Press.
- Gomes, M., Silva, C., Castro, E. & Marques, J. (2016). "Evolução da fecundidade em Portugal: uma perspetiva sobre a diversidade regional". *Análise Social*. LI (1.º) (n.º 219), 36-70.
- Gordon, P., & Richardson, H. W. (1997). "Are Compact Cities a Desirable Planning Goal?" *Journal of the American Planning Association*, 63(1), 95-106.
- Gustafson, E. J., Hammer, R. B., Radeloff, V. C., & Potts, R. S. (2005). "The relationship between environmental amenities and changing human settlement patterns between 1980 and 2000 in the Midwestern USA". *Landscape Ecology*, 20(7), 773-789.
- Haase, A., Bernt, M., Grossmann, K., Mykhnenko, V., & Rink, D. (2013). "Varieties of shrinkage in European cities". *European Urban and Regional Studies*, (Figure 1), 1-17.
- Hall, P. (1971). "Spatial structure of metropolitan England and Wales". In M. Chisholm & G. Manners (Eds.), *Spatial policy problems of the british economy* (Vol. 1, pp. 96-125). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hao, P., Geertman, S., Hooimeijer, P., & Sliuzas, R. V. (2011). "Measuring the development patterns of urban villages in Shenzhen". *Presented at AGILE 2011: the 14th AGILE International Conference on Geographic Information Science, 18-21 April 2011, Utrecht, the Netherlands*. 7 p.
- Hart, O. & B. Holmstrom. (1987). "The Theory of Contracts", in T.F. Bewley (ed.), *Advances in Economic Theory: Fifth World Congress of the Econometric Society*, 71-155, Cambridge University Press: Cambridge UK.

- Hernández-Escampa, M., Barrera-Fernández, D., & Balbuena Vázquez, A. (2016). "Tourism management in the historic city. The impact of urban planning policies". *International Journal of Scientific Management and Tourism*, 2(4), 349–367.
- Herold, M., Goldstein, N. C., & Clarke, K. C. (2003). "The spatiotemporal form of urban growth: measurement, analysis and modeling". *Remote Sensing of Environment*, 86(3), 286–302.
- Jenkins, P. H. S., H. & Wang, Y. (2007). *Planning and Housing in the Rapidly Urbanising World*, Routledge, London & New York
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. Harmondsworth, Penguin.
- Kabisch, N., & Haase, D. (2011). "Diversifying European agglomerations: Evidence of urban population trends for the 21st century". *Population, Space and Place*, 17(3), 236–253.
- Keenan, M.; Miles, I. & Kaivo-Oja, J. (2003). *Handbook of Knowledge Society Foresight*. Dublin: European Foundation.
- Keenan, M.; Abbot, D. & Zappacosta, F. (2003). *Mapping Foresight Competence in Europe: The EUROFORE Pilot Project* (Relatório EUR 20755 EN). European Science and Technology Observatory, European Commission – Joint Research Centre.
- Koolhaas, R. (1995). *Generic Cities*. S,M,L,XL.
- Landry, C. (2006). "Urban Acupuncture". *Planning Theory & Practice*, 6:1, 117-118.
- Lang, T. (2012). "Shrinkage, Metropolization and Peripheralization in East Germany". *European Planning Studies*, 20(10), 1747–1754.
- Lourenço Marques, J., Tufail, M., Wolf, J., & Madaleno, M. (2020). "Population Growth and the Local Provision of Services: The Role of Primary Schools in Portugal". *Population Research and Policy Review*.
- Luo, J., & Wei, Y. H. D. (2009). "Modeling spatial variations of urban growth patterns in Chinese cities: The case of Nanjing". *Landscape and Urban Planning*, 91(2), 51–64.
- Marques, J., Castro, E., Martins, J., Marques, M., Esteves, A. & Simão, R. (2008). "Exercício de Prospectiva para a Região Centro – Análise de Cenários e Questionário Delphi". *RPER: Revista Portuguesa de Estudos Regionais*. (19) 111-131.
- Marques, J., Santos, R. & Castro, E. (2011). "Construção de uma política educativa municipal: uma metodologia de abordagem centrada na demografia". In *Casos de Desenvolvimento Regional* (Eds.) Baleiras R. Principia; Cascais.
- Marques, J.; (2012a). *The notion of space in urban housing markets*. PhD thesis in Social Sciences, University of Aveiro
- Marques, J., Castro, E. & Bhattacharjee, A. (2012b). "Methods and models for analysis of the urban housing market". In *Emerging Challenges for Regional Development and Evolving Infrastructure Networks and Space*. (Eds.) Capello, R. and Dentinho, T.; Edward Elgar. p. 149-180.
- Marques, J. Castro, E. & Borges, M. (2016). "A análise prospetiva: uma abordagem metodológica exploratória aplicada ao mercado da habitação". *Boletim regional e urbano e ambiental*; 14; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.
- Marques, J., Wolf, J., & Borges, M. (2018). "Modelling the urban transformation at local scale". *Rivista Urbanistica Informazioni, dall'Istituto nazionale di Urbanistica*; ISSN: 2239-4222.
- Martin, B., Irvine, J. (1989). *Research Foresight: Priority Setting in Science*. Londres: Pinter Publications.

- Martinez-Fernandez, C., Weyman, T., Fol, S., Audirac, I., Cunningham-Sabot, E., Wiechmann, T., & Yahagi, H. (2016). *Shrinking cities in Australia, Japan, Europe and the USA: From a global process to local policy responses*. *Progress in Planning* (Vol. 105).
- McCosh, A. & Correa-Perez, B. (2006). "The Optimization of What?" in Gupta, J. G. Forgionne, and M. Mora, *Intelligent Decision-making Support Systems: Foundations, Applications and Challenges*, Springer-Verlag, 2006, 475-494.
- Murdoch, J. (2006). *Post-Structuralist Geography: A Guide to Relational Space*. London, SAGE Publication
- Nogueira, F., Borges, M., & Wolf, J. H. (2017). "Collaborative decision-making in non-formal planning settings". *Group Decision and Negotiation*, 26(5), 875-890.
- Parr, J. (1995). "Alternative Approaches to Market-area Structure in the Urban System". *Urban Studies*, 32(8), 1317-1329.
- Peter Hall and Kathy Pain. (2006). *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe* London: Earthscan. London.
- Pinkster, F. M., & Boterman, W. R. (2017). "When the spell is broken: gentrification, urban tourism and privileged discontent in the Amsterdam canal district". *Cultural Geographies*, 24(3), 457-472.
- Portnov, B. A. (2012). "Does the choice of geographic units matter for the validation of Gibrat's law?" *Région et Développement*, 36, 79-106.
- Portnov, B. A., Erell, E., Bivand, R., & Nilsen, A. (2000). "Investigating the Effect of Clustering of the Urban Field on Sustainable Growth of Centrally Located and Peripheral Towns". *Internacional journal of population geography*, 6, 133-154.
- Power, D. (2008). "Decision support systems: a historical overview". *In Handbook on Decision Support Systems* 1, 121-140. Springer.
- Rittel, H. W. J. H., & Webber, M. M. M. (1973). "Dilemmas in a general theory of planning". *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Sandercock, L. (1998). *Towards Cosmopolis: Planning for Multicultural Cities*, Chichester.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Oxford: Westview Press.
- Scott, J. W., & Kühn, M. (2012). "Urban Change and Urban Development Strategies in Central East Europe: A Selective Assessment of Events Since 1989". *European Planning Studies*, 20(February 2015), 1093-1109.
- Sohn, J. (2012). "Does City Location Determine Urban Population Growth? The case of small and medium cities in Korea". *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 103(3), 276-292.
- Stratmann, B. (2011). "Megacities: Globalization", Metropolization, and Sustainability. *Journal of Developing Societies*, 27(3-4), 229-259.
- Sudhira, H. S. S., Ramachandra, T. V. V., & Jagadish, K. S. S. (2004). "Urban sprawl: metrics, dynamics and modelling using GIS". *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation*, 5, 29-39.
- Tan, R., Liu, Y., Liu, Y., He, Q., Ming, L., & Tang, S. (2014). "Urban growth and its determinants across the Wuhan urban agglomeration, central China". *Habitat International*, 44, 268-281.
- Taylor, N. (1998). *Urban Planning Theory since 1945*, SAGE Publications Ltd.

- Turok, I., & Mykhnenko, V. (2007). "The trajectories of European cities, 1960–2005". *Cities*, 24(3), 165–182.
- van den Berg, L., Drewett, R., Klaasen, L. H., Rossi, A., & Vijverberg, C. H. T. (1982). *Urban Europe: A Study of Growth and Decline*.
- Voros, J. (2001). "A primer on futures studies, foresight and the use of scenarios". *The Foresight Bulletin*, 6.
- Voros, J. (2003). "A generic foresight process framework". *Foresight*, 5 (3), 10-21.
- Waddell, P. (2000). "A behavioral simulation model for metropolitan policy analysis and planning: residential location and housing market components of UrbanSim". *Environment and Planning B: Planning and Design* 27(2): 247–263.
- Waddell, P. (2002). "UrbanSim: Modeling urban development for land use, transportation and environmental planning". *Journal of the American Planning Association* 68(3): 297–314.
- Webb, D. (2017). "Tactical Urbanism: Delineating a Critical Praxis". *Planning Theory & Practice*, 19:1, 58-73.
- Williamson, O. (1985). *The Economics Institutions of Capitalism*. New York, Free Press.
- Williamson, O. (2005). "The Economics of Governance". *American Economic Review*, 95 (2):1-18
- Wolf, J., Borges, M., Marques, J. L., & Castro, E. (2018). "Smarter Decisions for Smarter Cities: Lessons Learned from Strategic Plans". In L. C. Carvalho, C. Rego, M. R. Lucas, M. I. Sánchez-Hernández, & A. B. N. Viana (Eds.), *New Paths of Entrepreneurship Development* (pp. 7–30).
- Zhang, Z., Su, S., Xiao, R., Jiang, D., & Wu, J. (2013). "Identifying determinants of urban growth from a multi-scale perspective: A case study of the urban agglomeration around Hangzhou Bay, China". *Applied Geography*, 45, 193–202.

DOSSIÊ



Território, planeamento e urbanismo – para uma Agenda Urbana sustentável

PAULO V D CORREIA

CEG-IST – Centro de Estudos de Gestão
Instituto Superior Técnico – Universidade de Lisboa
paulocorreia@tecnico.ulisboa.pt

Desde a Conferência das Nações Unidas sobre Aglomerados Urbanos em Vancouver, em 1976, e da Conferência das NU de Istambul, em 1996, e da adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, em 2000, que se têm observado melhorias significativas na qualidade de vida de milhões de habitantes em áreas urbanas, incluindo de moradores em construções clandestinas e precárias, de bairros de barracas e aglomerados informais. No entanto, subsistem múltiplas formas de pobreza, crescentes desigualdades e degradação ambiental entre os maiores obstáculos para o desenvolvimento sustentável em todo o mundo, sendo a exclusão social e económica e a segregação espacial realidades que se manifestam com frequência em cidades e aglomerados urbanos.

A promoção da coesão territorial, e assim também económica e social, significa cidades para todos, no que se refere à igualdade de acesso à utilização e fruição de cidades e aglomerados urbanos, procurando promover a inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e construir cidades e aglomerados urbanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis e fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos. Todas as pessoas devem poder desfrutar de direitos e oportunidades iguais, assim como de liberdades fundamentais, orientados pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, incluindo o total respeito pelas leis internacionais. A este respeito, a Nova Agenda Urbana das NU fundamenta-se na Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Até 2050, espera-se que a população urbana quase duplique, com mais de 70% da população mundial a habitar em áreas urbanas, fazendo da urbanização uma das tendências mais transformadoras do Século XXI. Populações, atividades económicas, relações sociais e culturais, bem como os impactos ambientais e humanitários estão cada vez mais concentrados nas cidades, colocando enormes desafios de sustentabilidade nomeadamente em termos de habitação, infraestruturas, serviços básicos, segurança alimentar, saúde, educação, empregos condignos, segurança e recursos naturais.

Da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) de 17 a 20 de outubro de 2016, em Quito, Equador, com a participação de governos subnacionais e locais, deputados, organizações da sociedade civil, comunidades autóctones e locais, representantes do setor privado, profissionais, comunidades científica e académica, e demais atores relevantes, resultou o compromisso de adotar a Nova Agenda Urbana das NU.

Na Europa, em 2014, a DG REGIO passou a designar-se como Directorate-General for Regional and Urban Policy, isto é, acrescentou a dimensão urbana à sua denominação. Em 30 de maio, também de 2016, foi assinado o Pacto de Amsterdão acordado na Reunião Informal dos Ministros da UE responsáveis pelos assuntos urbanos. A União Europeia é uma das áreas mais urbanizadas do mundo, já hoje com mais de 70% dos cidadãos europeus a viverem em áreas urbanas, devendo atingir mais de 80% em 2050. O desenvolvimento das Áreas Urbanas terá, pois, um impacto muito significativo no desenvolvimento sustentável futuro da União Europeia e dos seus cidadãos. As Áreas Urbanas de todas as dimensões têm a capacidade para ser motores da economia, impulsionando o crescimento, criando emprego para os cidadãos e reforçando a competitividade da Europa numa economia globalizada. A coesão económica, social e territorial da União Europeia e a qualidade de vida dos seus habitantes depende em grande medida do sucesso do desenvolvimento urbano sustentável, sem prejuízo da indispensável complementaridade e interdependência das interrelações urbano-rurais nas suas várias dimensões de sustentabilidade (Declaração de Cork 2.0, 2016).

Torna-se assim necessária uma abordagem conjunta entre as políticas sectoriais e os vários níveis da Administração que permita concretizar plenamente o potencial das Áreas Urbanas. A Carta de Leipzig, em 2007, sintetizou um conjunto de princípios e de orientações com vista à adoção de políticas nacionais, regionais e locais que permitam assegurar cidades europeias sus-

tentáveis, desenvolvimento urbano integrado e a governança que este requer, e uma organização territorial equilibrada que requer uma estrutura europeia policêntrica. A Agenda Urbana Europeia (2016) surge na sua sequência como uma abordagem equilibrada, sustentável e integrada relativamente aos desafios urbanos, focando-se em todos os principais aspetos do desenvolvimento urbano (não apenas o económico, o ambiental e o social, mas também o territorial e o cultural), de modo a garantir uma governança e uma política urbana sólidas, tendo em conta a diversidade europeia em todas estas dimensões, no pleno respeito pelo princípio da subsidiariedade e em harmonia com as competências de cada nível. Para os temas integrados nesta Agenda Urbana, seus problemas e propostas de ação, defende-se ‘melhor regulação, melhor financiamento e melhor conhecimento’.

A Agenda Urbana para a UE propõe uma nova forma de cooperação multinível entre as partes interessadas com o objetivo de reforçar a dimensão urbana da política europeia, onde cada parte interessada é livre de determinar o seu próprio nível de participação. Reconhece a estrutura policêntrica da Europa e a diversidade social, económica, territorial, cultural e histórica das Áreas Urbanas de toda a Europa.

O número crescente de desafios urbanos é de natureza local, mas requer soluções territoriais mais abrangentes (incluindo as ligações urbano-rurais) e a cooperação em áreas urbanas funcionais. Simultaneamente, as soluções urbanas têm o potencial de conduzir a benefícios territoriais mais amplos tendo em consideração as dimensões dos ‘hinterlands’ das principais áreas urbanas, frequentemente organizadas em constelações. As Autoridades Urbanas precisam, assim, de cooperar nas suas áreas funcionais e com as regiões vizinhas, ligando e reforçando a coerência e sinergias entre políticas territoriais e urbanas.

Considerando as prioridades da estratégia da UE para o horizonte 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, a lista inicial de Temas Prioritários (sem nenhuma ordem específica) para a Agenda Urbana para a UE é a seguinte: inclusão de migrantes e refugiados; qualidade do ar; pobreza urbana; habitação; economia circular; empregos e competências na economia local; adaptação climática (incluindo infraestrutura verde); transição energética; uso sustentável do solo e soluções baseadas na natureza; mobilidade urbana; transição digital; contratação pública inovadora e responsável.

Estes temas foram desenvolvidos posteriormente por grupos de trabalho integrando técnicos de cidades, áreas metropolitanas, municípios e regiões da

União Europeia ('partnerships') distintos, que produziram vários documentos técnicos com propostas de programas de ação, cuja síntese se apresenta.

INCLUSÃO DE MIGRANTES E REFUGIADOS

A UE adotou uma abordagem à gestão dos refugiados para resposta ao aumento considerável do número de chegadas durante 2015 (Agenda Europeia para as Migrações, 2015). Esta agenda inclui uma série de medidas de curto prazo e longo prazo focadas na redução do tráfico e da clandestinidade, gestão de fronteiras, implementação efetiva da Agenda e desenvolvimento de uma nova política europeia sobre migração legal, em conjunto com um foco claro em ações de apoio ao desenvolvimento de países africanos.

Está em curso a negociação de um conjunto de proposta legislativas que, uma vez concluídas, alteram o ambiente legal e operacional sobre asilo e migração, incluindo:

- Revisão do Regulamento de Dublin;
- Transformação do 'European Asylum Support Office (EASO)' na Agência Europeia de Asilo ('European Union Asylum Agency (EUAA)');
- Reforma da Diretiva dos Procedimentos de Asilo;
- Reforma da Diretiva de Qualificação;
- Reforma da Diretiva das Condições de Receção;
- Um novo quadro de instalação.

QUALIDADE DO AR

A poluição do ar tem sido uma das principais preocupações políticas da Europa desde o final dos anos setenta. A política da União Europeia sobre metas para a qualidade do ar visa desenvolver e implementar instrumentos apropriados para melhorar a qualidade do ar. Os principais instrumentos são uma série de Directivas que estabelecem os padrões de qualidade do ar no sentido da proteção contra concentrações poluentes excessivas, baseadas na investigação mais recente sobre os efeitos da poluição do ar na saúde.

O primeiro e mais importante destes instrumentos foi a Diretiva-Quadro para a Qualidade do Ar (96/62/EC) e Directivas subordinadas, que estabeleceram padrões para uma diversidade de poluentes incluindo ozono, partículas (PM10) e dióxido de azoto (NO2) para o período até 2004. Integrada na Estratégia Temática para a Poluição do Ar de 2005, a Comissão propôs a

consolidação da Directiva-Quadro e as primeiras três Directivas subordinadas numa única Directiva para a Qualidade do Ar (2008/50/EC), acrescentando objetivos para partículas finas (PM_{2,5}). Esta Directiva, em conjunto com a quarta Directiva 2004/107/EC, estabelecem o quadro para controlo das concentrações de poluentes do ar da UE. O controlo de emissões de fontes móveis, a melhoria da qualidade dos combustíveis e a promoção e integração de requisitos de proteção ambiental para os setores dos transportes e da energia integram também os objetivos.

A legislação europeia assenta nos seguintes princípios: os Estados Membros dividem o seu território num número de zonas e aglomerações com vista à avaliação dos níveis de poluição do ar utilizando medições, modelação e outras técnicas empíricas – reportando os dados de qualidade do ar à Comissão. Quando os níveis são elevados, acima dos valores limite ou metas (padrões), os Estados Membros devem elaborar um plano para a qualidade do ar ou um programa, dirigidos às fontes responsáveis. Esta informação deve ser pública, sendo em Portugal disponibilizada pela APA.

POBREZA URBANA

A pobreza urbana e, em particular, a pobreza infantil são problemas prementes que requerem intervenções prioritárias. No caso da pobreza infantil, a ‘Eurochild’ defende que os direitos e o bem-estar infantil devem estar no centro da formulação de políticas. O problema tem vindo a agravar-se na UE, sendo que dos cerca de 100 milhões de pessoas com idade abaixo de 18 anos da UE, mais de 26 milhões estão em risco de pobreza ou exclusão social, embora a percentagem varie muito entre os países com valores extremos: Dinamarca (14.5%) e Roménia (50.5%).

A ‘Eurochild’ recomenda que uma Iniciativa de Garantia Infantil Europeia aborde as questões seguintes:

1. A pobreza infantil e exclusão social implicam estratégias integradas e planos de ação aos níveis nacional e subnacional, envolvendo ativamente os diferentes ‘stakeholders’ – políticos, técnicos, académicos e as crianças e as suas famílias em situação de pobreza. Esta é a chave para o sucesso; o acesso aos fundos deve depender da existência de um plano de ação local, regional ou nacional;
2. Outro objetivo ao nível da UE está em incluir a questão nos compromissos estratégicos, incluindo um indicador sobre a pobreza infantil no Re-

latório Semestral Europeu sobre Crescimento, entendendo que faz parte da avaliação do desenvolvimento sustentável.

Do mesmo modo é necessário estabelecer elos com outros programas comunitários tais como com o Fundo para Apoio Europeu aos mais Excluídos, e o Fundo para Asilo, Migração e Integração, por exemplo.

HABITAÇÃO

A questão da habitação acessível é hoje um tema central na Agenda Urbana da UE, seja para arrendamento, seja para aquisição. Os sistemas dos diferentes Estados Membros são diversos e ricos, pelo que este conceito pode não ser claro. Predomina o conceito de que o esforço financeiro das famílias em termos do ratio entre o encargo com a compra ou arrendamento da habitação própria e rendimento disponível não deve exeder cerca de 30%. Assim, as famílias com menores rendimentos poderão só ter acesso à habitação através de programas públicos de habitação social, ou a custos controlados, ou de apoios financeiros públicos (por exemplo, subsídio de renda ou bonificação de juros para aquisição de habitação própria) promovidos pelos municípios e pelo Estado, sob pena de este ser mais um fator de exclusão social e económica.

No mercado livre, a evolução dos preços atinge, por vezes, valores muito elevados devido a comportamentos especulativos mais ou menos alimentados por uma procura internacional, sobretudo a proveniente de países e de estratos sociais com rendimentos muito superiores às médias nacionais e locais. O controlo sobre a evolução dos preços no mercado livre é uma questão nacional de cada Estado Membro, ainda que possam existir orientações gerais resultantes das experiências diversas de toda a UE.

ECONOMIA CIRCULAR

A Agenda Urbana Europeia foca-se nas partes do círculo da economia circular que se crê serem as mais relevantes para as cidades e que têm um maior potencial de influência. O conjunto de critérios utilizados funcionou com orientador para a avaliação e seleção seguinte das ações a empreender:

- › Necessidades das cidades;
- › A Economia Circular entendida como apresentada pela Comissão Europeia no 'Package' da Economia Circular de 02.12.2015;
- › Potencial para melhoria – que apresente o maior potencial de melho-

ria quanto a Melhor Regulação, Melhor Financiamento e/ou Melhor Conhecimento;

- › Verificação da realidade – são exequíveis e podem ser realisticamente implementadas;

- › Existência de conhecimento especializado;
- › Valor acrescentado – é específica deste tema.

Foram escolhidos os temas seguintes para orientação do grupo de trabalho:

- › Consumo circular;
- › Gestão dos recursos urbanos;
- › Capacitadores e 'drivers' dos negócios circulares;
- › Governança.

Não foi elaborado um plano geral para introdução da economia circular ao nível da cidade, tendo o enfoque sido antes em ações e recomendações específicas que podem ser integradas em planos já existentes na maioria das cidades. O tema governança é crucial, tanto ao nível da cidade, como de cada Estado-Membro, como ainda da UE. Assim, foi posto um enfoque especial na necessidade de uma melhor governança a todos os níveis, com vista a assegurar que as questões pertinentes são tratadas ao nível adequado.

EMPREGOS E COMPETÊNCIAS NA ECONOMIA LOCAL

O facto das cidades e das suas aglomerações produzirem crescimento económico mais rápido (sendo assim mais produtivas) do que outras localizações, é bem conhecido e está bem documentado. A localização é, pois, um fator importante de competitividade e de desenvolvimento local. Um estudo da DG REGIO sobre os fatores de competitividade regional revela que a essência da competitividade regional numa perspectiva teórica, proporcionando uma visão geral bem estruturada, e apresentando três conceções básicas:

- › Regiões como sítios de especialização em exportação. Esta noção está intimamente relacionada com o investimento em fatores de produção e com a economia baseada na exportação;

- › Regiões como fonte de rendimentos crescentes. Esta noção reside no cerne da geografia económica e da "nova geografia económica";

- › Regiões como centros de conhecimento. Esta noção amplia o conceito de fatores 'soft', incluindo elementos sociológicos e institucionais, e também tem sido rotulada como "nova geografia industrial".

Considerando todos estes factos, o papel dos municípios nas regiões pode

ser enquadrado em dois fluxos de factores que visam promover o emprego. O primeiro consiste na exploração dos fatores básicos da produção, tais como recursos naturais, infraestruturas, trabalho, etc.. Este fluxo considera o local como uma fonte de "vantagem comparativa" para as empresas, em comparação com outros locais. O segundo fluxo corresponde a um sistema de apoio que cria um ambiente de negócios amigável e funcional. Enfatiza-se assim a localização como uma fonte de "vantagem competitiva" para as empresas. Os governos locais podem investir num sistema de apoio empresarial e no desenvolvimento de 'clusters' e parcerias.

As autarquias locais são cruciais para melhorar as circunstâncias para a criação de postos de trabalho, uma vez que podem desempenhar um papel na facilitação de um ecossistema empresarial favorável, promovendo a modernização da economia local, treinando a força de trabalho, apoiando o empreendedorismo, garantindo a infraestrutura e a mobilidade adequadas, proporcionando serviços públicos de qualidade, controlando o desenvolvimento urbano e o uso do solo, diminuindo o tempo e os procedimentos para obtenção de autorizações de construção, encontrando formas de estimular o emprego local através de regimes de regresso social, e promovendo programas de aprendizagem e instrumentos financeiros, tais como obrigações de impacto social e outros. No entanto, neste ponto é relevante lembrar a importância de envolver diferentes níveis da administração no domínio do emprego e competências, uma vez que as autarquias locais não trabalham isoladamente.

Identificam-se três áreas prioritárias e seis temas de intervenção, nomeadamente:

1ª área prioritária: Competências – próxima economia, educação e competências

Educação e competências – a preparação para a transição para a próxima economia do século XXI requer diferentes tipos de qualificações, nomeadamente as competências, com o objectivo de gerar especialistas e capacidades altamente qualificadas, de modo a fomentar uma maior produtividade, criatividade e inovação, e garantindo mercados de trabalho inclusivos. Por outras palavras, a próxima economia é construída sobre a próxima sociedade. Hoje, o mercado de trabalho tem um desajustamento entre oferta e procura. Muitos Estados-Membros da UE e cidades ainda têm uma taxa de desemprego relativamente elevada.

Próxima economia – possibilitando a transição de cidades e regiões com

uma forte indústria e frequentemente baseada em combustíveis fósseis para uma próxima economia baseada no conhecimento, interligação, energia sustentável, plataformas digitais e formas de produção mais localizadas e circulares. Isto proporciona um espaço de oportunidade para a articulação de iniciativas de economia social baseadas localmente com a promoção do desenvolvimento sustentável. A próxima economia requer uma economia totalmente nova e digitalizada, infraestrutura social e de conhecimento (ou seja, valorização) que se concentra em cruzamentos, ‘networking’ e ‘clustering’ inteligente.

2ª área prioritária: investimentos de capital – valorização de I&D e localizações de negócios

Valorização da I&D – facilitando a cooperação entre empresários e a comunidade científica e de investigação com o objectivo de incorporar os resultados e a evolução da investigação científica em investimentos de capital. A questão fundamental está na colaboração entre empresários e instituições científicas para promover a inovação e uma economia baseada no conhecimento. Além disso, as PME enfrentam um dilema produtivo: quer para ter uma oportunidade em produtos inovadores ou para continuar com o crescimento tradicional (preço ou quantidade).

Localizações de negócios – desenvolvendo parques de negócios e de escritórios de acordo com as necessidades atuais das empresas e empreendedores, existentes e novos, incluindo transporte e comunicação. Na era da globalização, há uma alta mobilidade de recursos (recursos humanos, investimentos, etc.), pelo que estas localizações têm de estar ligadas ao ambiente adequado, incluindo a infraestrutura necessária como uma das condições prévias para atrair investidores e/ou empresários.

3ª área prioritária: governança – serviços públicos e governança local efetiva

Serviços públicos – proporcionando a interface mais comum entre cidadãos, empresários e administrações locais, a fim de apoiar as actividades económicas. As cidades produtivas, inovadoras e de crescimento inteligente desenvolvem políticas que contribuem para o desenvolvimento equilibrado de todas as categorias de serviços públicos, que se conectam fortemente às necessidades das gerações atuais e futuras e, de acordo com o ambiente, condições, tamanho, perfil económico e a visão de desenvolvimento de cada área urbana.

Governança local efetiva – as cidades podem desempenhar um papel importante na garantia da transparência em todas as etapas da criação e imple-

mentação de novas estratégias de desenvolvimento, envolvendo os cidadãos nos processos decisórios. Além disso, para os investidores é igualmente importante desenvolver os seus negócios num ambiente previsível em termos de regulamentação (tais como licenças de construção ou licenças de atividade económica), impostos, incentivos, competências da força de trabalho, etc.. As cidades devem trabalhar em conjunto para melhorar e aumentar a sua capacidade administrativa para desenvolver e implementar estratégias integradas, criar novos tipos de serviços adaptados aos desenvolvimentos tecnológicos e às necessidades dos cidadãos (e-serviços).

ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA

O objetivo da Parceria Adaptação Climática da Agenda Urbana para a UE é

“antecipar os efeitos adversos das alterações climáticas e levar a cabo as ações adequadas para prevenir ou minimizar os prejuízos que estas podem causar nas áreas urbanas. O enfoque encontra-se colocado na avaliação da vulnerabilidade, na resiliência climática e na gestão do risco, incluindo a dimensão social das estratégias de adaptação climática”.

Seguindo os três focos da Agenda Urbana transversais a todos os seus âmbitos temáticos, propõem-se as medidas seguintes.

Melhor regulação

- › Revisão das ferramentas de regulação e de desenvolvimento e planeamento urbano, com especial foco nas ações nacionais, regionais e locais de adaptação climática;
- › Promover um maior envolvimento das associações de municípios nacionais e do Pacto dos Autarcas como facilitadores e conselheiros das autoridades locais.

Melhor financiamento

- › Desenvolvimento de diretrizes e de ferramentas para a análise económica da adaptação climática;
- › Recomendações para os (futuros) programas operacionais do FEDER de modo a melhorar o acesso dos municípios;
- › Um novo (programa) LIFE para os projetos de adaptação climática urbana;
- › Apoio adicional para a elaboração dos planos de adaptação local às alterações climáticas.

Melhor conhecimento

- › Melhorar o acesso dos Municípios da UE aos dados do projeto COPERNICUS;
- › Melhorar o conteúdo urbano do Climate-ADAPT;
- › Academia de formação em adaptação climática para os decisores políticos;
- › Promover e melhorar o envolvimento dos cidadãos e das partes interessadas, a nível regional e local, nos programas de adaptação climática;
- › Promover o acesso aberto aos dados das seguradoras para a gestão do risco climático.

Este processo é uma resposta importante aos problemas de resiliência urbana, reconhecidos tanto à escala Mundial e Europeia, como ao nível local. A ação ao nível local é a chave para se atingirem com sucesso os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Mas esta requer o apoio de todos os níveis, numa ação de governança conjunta. A abordagem participativa, de baixo para cima, que base do Plano de Ação, significou aproximar as realidades e as necessidades locais do apoio e conhecimento de especialistas internacionais, assim como as questões associadas à governança e aos mandatos legislativos às estratégias nacionais e internacionais, para definir soluções. As ações específicas têm como objetivo aumentar o número de áreas urbanas que adotem e implementem estratégias e planos de adaptação climática, contribuindo para a redução de perdas humanas, ambientais, materiais e económicas resultantes dos impactos das alterações climáticas.

TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

A transição energética requer uma mudança estrutural de longo prazo, criando um sistema energético mais integrado e mais inteligente, que seja mais capaz de gerir e equilibrar os padrões dinâmicos de oferta e procura a um Nível da UE, nacional e local. A capacidade de viver das cidades europeias dependem da criação de um sistema energético mais inteligente e mais integrado a nível da UE, nacional e local; um sistema seguro, resiliente, acessível, limpo e sustentável. O sistema para o futuro deverá permitir: minimizar a procura de energia; diversificar as suas fontes; maximizar combinações económicas de opções de armazenamento; implantar plataformas inteligentes, tecnologias e controlos e gestão para criar um sistema energético mais integrado, mais inteligente e mais descentralizado; otimizar a utilização de fontes de energia secundárias; proporcionar acessibilidade e escolha aos con-

sumidores; permitir que os clientes sejam prosumidores de energia – tanto consumidores como produtores.

O principal desafio desta transição energética está em como implementar a abordagem disruptiva requerida, que implica a criação de um novo sistema de energia inteligente e integrado ('smart grids') com maiores níveis de descentralização – proporcionando um sistema energético seguro, resiliente, limpo, de baixo carbono e acessível, bem como a introdução do sistema circular de energia, com redução do uso, a reutilização das fontes de energia secundárias disponíveis e com uma componente crescente de energias renováveis. Implica ainda criar um mercado energético que reconheça e recompense todos os intervenientes para permitir a transição para um sistema energético flexível e conduzido pela procura. As energias renováveis são parte importante da solução, mas necessitam de um sistema que possa acomodar a sua natureza intermitente e integrá-las eficazmente. Importa ainda assegurar planos e abordagens sustentáveis de desenvolvimento urbano, com um planeamento de energia que desempenhe um papel fundamental.

Os principais estrangimentos para esta transição energética devem-se a:

- › Regulamentação desadequada;
- › Sistemas existentes ultrapassados;
- › Falta de conhecimento técnico e financeiro para mudança radical;
- › Preços baixos e subsídios para os combustíveis fósseis;
- › Baixos custos de direitos de emissão de CO₂;
- › Falta de envolvimento da população;
- › Falta de capacidade para adoção de soluções eficientes em termos de custo e de armazenamento de energia, tanto ao nível do edifício, como do sistema.

Como oportunidades para a mudança, enunciam-se as seguintes:

- › Custos do ciclo de vida da mudança – construção, gestão e operação – trazem o surgimento e consolidação de um novo mercado;
- › Estímulo da transição através de legislação nova e adequada;
- › Criação de condições que permitam soluções competitivas de baixo carbono e descarbonizadas;
- › Apoio técnico e financeiro a projetos municipais;
- › Competitividade num mercado não subsidiado, indispensável à introdução do controlo dos preços e da inovação;
- › Inovação e melhoria tecnológica contínua;
- › Facilitação do acesso às condições melhoradas de mercado através de

regulação e do aumento do preço das emissões; comercialização das soluções e apoio às PME;

- › Envolvimento dos cidadãos no planeamento energético e nas escolhas de consumo;
- › Novos instrumentos e modelos financeiros e melhoria dos existentes para apoio específico às cidades na sua transição energética;
- › Interligação da Transição Energética com outras políticas, nomeadamente, Habitação, com o reconhecimento dos benefícios correspondentes;
- › Inovações e tecnologias orientadas para o utilizador, com vista a assegurar que as mudanças e oportunidades são acessíveis e executadas;
- › Melhor acesso à informação disponível, com vista a permitir melhor planeamento e gestão da transição.

Sob o objetivo geral de criar um sistema energético inteligente e integrado identificam-se os seguintes objetivos específicos:

- › Seguro e Resiliente – um sistema de energia que tem uma gama diversificada e extensa de fontes de energia que controla a capacidade de armazenamento que é capaz de utilizar para responder à procura em condições muito variáveis. Este requisito assegura que o projeto e a configuração do sistema de energia lhe permita mitigar uma diversidade de riscos no assegurar da disponibilidade de energia, garantindo que a energia esteja sempre disponível para o maior número de consumidores da forma mais coerente possível.
- › De Preço Acessível, Justo e Equitativo – um sistema que utiliza energia com eficiente máxima e com o mesmo nível de serviço e a melhor rentabilidade. Isto garante que a energia é fornecida a um preço justo, que os consumidores podem pagar e em que as empresas podem manter a sua competitividade.
- › Limpo e Sustentável – sistema energético que utiliza eficazmente a energia através da minimização da procura, minimizando a energia desperdiçada e maximizando a utilização de fontes de energia secundárias e renováveis para satisfazer a sua procura remanescente antes de utilizar a cogeração de alta eficiência para satisfazer a procura residual. Também minimiza as emissões de gases e de partículas prejudiciais para a atmosfera, com a consequente melhoria da qualidade do ar.

Tudo isto requer uma abordagem que assegure um sistema inteligente e integrado de sistemas a partir das seguintes quatro componentes consideradas e integradas através de um extenso processo de ‘master planning’ de energia:

- › Fontes de energia, produção e armazenamento;

- › Redes de distribuição de energia;
- › Plataformas inteligentes de dados, e Gestão e Controlos de energia;
- › Tipos de consumidores e consumos de energia.

USO SUSTENTÁVEL DO SOLO E SOLUÇÕES BASEADAS NA NATUREZA

O objetivo central da Agenda Urbana Europeia neste âmbito corresponde a ‘assegurar que as mudanças nas Áreas Urbanas (crescimento, redução e regeneração) respeitam o ambiente e promovem a qualidade de vida’. De uma série de questões transversais destacadas no Pacto de Amesterdão, reconhece-se que a dimensão territorial, a importância das pequenas e médias cidades, e o valor acrescentado do bom planeamento urbano, são fundamentais.

Sendo os recursos de solo escassos, são evidentes os benefícios potenciais de utilização da natureza para encarar os desafios das cidades. As decisões relativas ao uso do solo e outros recursos naturais em áreas urbanas têm um impacto muito significativo sobre a qualidade de vida dos habitantes das cidades e sobre em que medida o desenvolvimento urbano é sustentável. Um número crescente de cidades debate-se com a questão da expansão urbana, perda de biodiversidade, pressão sobre os ecossistemas, poluição, desastres naturais e provocados pelo homem, alterações climáticas e riscos relacionados. O ‘urban sprawl’ (alastramento urbano) é uma preocupação central em muitos países e cidades, não apenas nas principais aglomerações urbanas, mas também em aglomerados urbanos mais pequenos, levando em alguns países à enunciação de políticas de ‘zero (urban) growth’, nem por isso bem sucedidas.

Em simultâneo, o uso racional e responsável do recurso solo em conjunto com a implementação de soluções baseadas na natureza, podem contribuir para construir cidades compactas, espaços urbanos habitáveis, bem como para mitigar os desafios associados. A procura do equilíbrio entre compactidade e o alcance de uma elevada qualidade de vida num ambiente urbano saudável é um desafio maior para as áreas urbanas da Europa, que as políticas urbanas devem enfrentar.

Os dois objetivos gerais são a promoção de um modelo de cidade compacta habitável, e de optar claramente e promover soluções baseadas na natureza, como ferramenta para a construção de espaços urbanos sustentáveis e habitáveis.

A governança das áreas urbanas e do planeamento do uso do solo não recaem diretamente sob a alçada da União Europeia. Os Estados Membros são

os responsáveis pela definição das políticas e práticas neste domínio ao nível nacional, segundo os princípios da proporcionalidade e subsidiaridade. Daqui a diversidade de soluções nos diversos países para problemas comuns. De qualquer modo, o planeamento urbanístico é uma disciplina profundamente estruturada e enraizada na história urbana europeia e sobrepõe-se com muitas outras áreas de política. A investigação científica sobre temas de planeamento urbanístico está muito ativa e proporciona conhecimento útil para a formulação das políticas necessárias neste domínio.

A transição para cidades verdes, compactas e eficientes em termos energéticos tem a capacidade de dar uma contribuição chave para o crescimento sustentável. A densificação da população urbana permite deslocações mais curtas para trabalho e serviços, mais percursos a pé, mais utilização da bicicleta e dos transportes públicos, enquanto os alojamentos em edifícios multifamiliares requerem menos aquecimento e menos solo por habitante.

A prevenção da expansão (alastramento) urbano pode incluir as abordagens seguintes:

- › Colmatação urbana e priorização da renovação urbana, regeneração e readaptação de áreas urbanas existentes;
- › Provisão de edifícios de alta qualidade, habitação a preços acessíveis, espaços públicos e políticas de mobilidade;
- › Proteção de áreas urbanas verdes e promoção de soluções baseadas na natureza para proteção ambiental.

No entanto, ainda se verificam algumas limitações, como sejam a falta de instrumentos de planeamento eficientes para aquelas finalidades, bem como uma capacidade insuficiente dos municípios e dos serviços de planeamento para resolverem as questões complexas e que interferem com diversos outros domínios de intervenção como sejam o desenvolvimento socioeconómico e territorial.

Acresce a falta de instrumentos de regulação e financeiros que integrem a gestão multifuncional e circular do uso do solo na governança urbana (ao nível local ou funcional), e que permitam articular os diferentes níveis territoriais de facto.

Acresce ainda a falta de regulação eficiente e de incentivos fiscais para atração do investimento privado para a regeneração urbana, o que conduz a subutilização de áreas urbanas existentes, mesmo que obsoletas.

As soluções baseadas na natureza ainda não têm sido consideradas prioritárias na agenda das autoridades urbanas devido a uma falta de consciência

social e ambiental geral sobre o que significam e que benefícios podem acarretar, nomeadamente para a redução dos efeitos negativos que resultam das alterações climáticas e da impermeabilização do solo, dos efeitos positivos para a saúde pública, da redução do risco de cheias e inundações, do arejamento, e da qualidade e biodiversidade urbanas.

Ao mesmo tempo, as questões do uso do solo sustentável nas cidades europeias não foram integralmente abordadas pelas políticas europeias sobre sustentabilidade e mesmo pelas políticas regionais e locais, apesar da extensa cobertura da literatura sobre temas como o nível urbano local, a expansão urbana, o consumo de solo, o planejamento territorial e soluções baseadas na natureza.

Os temas considerados mais pertinentes para ação são os seguintes:

- › Urbanização policêntrica e áreas urbanas funcionais;
- › Reurbanização de áreas urbanizadas e reutilização de solo urbano abandonado, obsoleto ou subutilizado;
- › Serviços de ecossistemas;
- › Infraestruturas verdes ou azuis;
- › Governança urbana e instrumentos territoriais, políticas reguladoras;
- › Participação e cidadãos/ envolvimento da sociedade civil;
- › Modelos financeiros, mecanismos de financiamento para apoio ao uso sustentável do solo.

MOBILIDADE URBANA

A mobilidade urbana enfrenta hoje desafios importantes: os crescentes níveis de congestionamento, a poluição atmosférica e sonora relacionada, as alterações climáticas, a procura de alternativas aos combustíveis fósseis e outros recursos limitados, o crescimento da urbanização e as limitações dos orçamentos públicos.

O desafio central está em lidar com o aumento da procura de mobilidade enquanto se desenvolve um sistema de mobilidade resiliente que possa enfrentar os desafios do futuro. Os conceitos de mobilidade urbana têm de ter especialmente em conta a ligação de zonas suburbanas, áreas metropolitanas e tráfego transfronteiriço. A estrutura e desenho da cidade, a compatibilidade ambiental e social são aspetos críticos.

A mobilidade é um tema com numerosas interligações. Questões importantes do desenvolvimento urbano integrado, como o desenvolvimento ur-

banos sustentáveis, as mudanças climáticas em espaço urbano, a mobilidade inovadora, e a conceção de soluções orientadas para as pessoas na construção da sociedade interceta múltiplos setores e departamentos e envolve um grande número de partes interessadas, numa estrutura em rede. Existem ainda ligações importantes entre os aspetos da mobilidade e da saúde. O tráfego motorizado, em particular, pode ter um impacto negativo sobre a saúde dos moradores locais, enquanto o comportamento de mobilidade individual, especialmente os modos ativos, pode oferecer uma ampla gama de benefícios cruzados.

A mobilidade no âmbito da Agenda Urbana tem assim um conjunto de ligações importantes, especialmente com o uso sustentável do solo e com a qualidade do ar:

- › o planeamento urbano e o desenvolvimento da mobilidade devem ser vistos como dois lados da mesma moeda, em que os transportes e a mobilidade são variáveis dependentes das estruturas urbanas e dos usos do solo;
- › a forte ligação entre a mobilidade e a qualidade do ambiente deve ser apreendida como uma forma de contribuir eficazmente para assegurar o cumprimento dos valores-limite acordados, nomeadamente quanto ao clima, à qualidade do ar e ao ruído.

Como afirmado no Pacto de Amesterdão;

‘os objectivos da parceria para a mobilidade urbana... "devem ter uma mobilidade urbana sustentável e eficiente. O foco será o transporte público, a mobilidade suave (caminhada, ciclismo, espaço público) e acessibilidade (para deficientes, idosos, crianças pequenas, etc.) e um transporte eficiente com boa conectividade interna (local) e externa (regional).”

Em consonância com estes objetivos, no domínio da mobilidade urbana pretende-se mais sustentabilidade e eficiência. O foco está na perspectiva de médio e longo prazos. Os quatro temas prioritários são:

- › Governança e planeamento;
- › Transporte público (incluindo autocarros ‘limpos’ e acessibilidade);
- › Modos ativos de transporte e espaço público;
- › Novos serviços de mobilidade e inovação.

O plano de ação para a mobilidade da Agenda Urbana inclui uma lista de nove ações principais distribuídas nos quatro principais tópicos acima referidos.

Governança e planeamento

1. É necessário reforçar a cooperação e a governação multinível neste âmbito e procurar recolher e partilhar exemplos de experiências práticas com governação multinível e abordagens de parceria que tenham sido implementadas nas áreas urbanas e funcionais em toda a Europa, incluindo modelos de planeamento e financiamento.

2. É também necessário reforçar a adoção de um planeamento sustentável da mobilidade urbana, o que envolve:

- › uma base de dados de cidade com informações sobre mobilidade urbana e planos de transporte nas cidades e cidades europeias;
- › uma visão geral dos enquadramentos nacionais do Planeamento da Mobilidade Urbana Sustentável em todos os Estados-Membros;
- › orientações atualizadas do Planeamento da Mobilidade Urbana Sustentável, abordando os desenvolvimentos recentes em política e tecnologia.

Transporte público e mobilidade

3. Avaliar as melhores práticas para garantir o acesso conveniente aos transportes públicos – as metas de ação para compreender, numa base coerente, até que ponto os sistemas de transporte público são acessíveis em cidades e regiões (tecnicamente, financeiramente, comunicativa-mente, organizacionalmente). Isto ajuda a identificar o impacto de diferentes estratégias de melhores práticas o que, por sua vez, pode otimizar a tomada de decisão a todos os níveis.

4. Aumento do número de autocarros limpos – os autocarros limpos (energias alternativas) em zonas urbanas oferecem vantagens consideráveis: reduções das emissões de gases com efeito de estufa, poluentes atmosféricos e ruído trazem benefícios consideráveis para a saúde. Há, pois, que implementar políticas públicas de apoio a este crescimento.

Modos ativos de transporte e espaço público:

5. Elaboração de orientações sobre infraestruturas para a mobilidade ativa apoiadas por financiamento relevante. Não existem normas ou recomendações a nível europeu sobre a forma de conceber infraestruturas seguras, confortáveis, diretas e atrativas para vias pedestres e cicláveis. Assim, é necessário elaborar orientações europeias e incentivar os Estados-Membros a desenvolverem as suas próprias orientações. É igualmente necessário desbloquear mais investimentos europeus para vias pedestres e cicláveis.

6. Promover um comportamento de mobilidade sustentável e ativa com base no estudo e planeamento de abordagens para planos de mobilidade em escolas e empresas.

7. Redução da diversidade de regulamentos sobre acesso para veículos urbanos (UVAR). Um número crescente de regimes para a UVAR na UE pode criar confusão para os cidadãos e as empresas. A ação destina-se a aumentar a transparência e, sempre que possível, a apoiar a eficácia das abordagens existentes.

Novos serviços de mobilidade e inovação

8. Explorar a implementação dos novos serviços de mobilidade – o futuro sistema de transporte será uma combinação de serviços de transporte que agrega dados de viagem e que comunica com a infraestrutura à sua volta. Os novos serviços de mobilidade refletem uma mudança dinâmica no sector. Importa investigar como a implementação dos novos serviços de mobilidade pode fornecer soluções para os cidadãos e apoiar as autoridades de transporte na gestão destes desafios.

9. Criação de um quadro europeu para a promoção da inovação na mobilidade urbana, o que requer a elaboração de recomendações para otimizar as condições-quadro, a fim de facilitar a aplicação e o financiamento de projetos inovadores por parte das cidades e regiões.

TRANSIÇÃO DIGITAL

O objectivo central da transição digital consiste em proporcionar serviços públicos melhorados aos cidadãos, apoiar as cidades europeias na exploração do que a transformação digital proporciona e apoiar os negócios europeus no desenvolvimento de novas inovações e na criação de novas oportunidades de negócios nos mercados globais. O plano de ação está ligado a várias estratégias da UE, nomeadamente a Estratégia Digital para o Mercado Único Europeu, a Agenda Digital da Comissão, que constituiu um dos sete pilares da Estratégia Europa 2020, e o Plano de Ação do eGoverno da UE 2016-2020.

A Transformação Digital tem um grande potencial para melhorar serviços e processos, permitindo que sejam mais amigos do utilizador e mais eficientes em termos de custos. É essencial que a transição digital na Europa se baseie em requisitos sólidos que coloquem o interesse do cidadão em primeiro lugar, considerando os desafios tais como a segurança e a privacidade que as novas tecnologias acarretam.

O estado atual da transição digital das cidades é muito variado. As cidades grandes tendem a ser a face da transformação digital devido à maior procura de serviços e interações mais complexos, e pela sua maior capacidade para

desenvolverem e proporcionarem esses serviços. Os principais fatores que limitam a transição digital das cidades é a falta de fundos e a falta de capacidades técnicas, muito embora o âmbito e impacto destas limitações seja variável. Outro fator, especialmente em cidades mais pequenas, é a falta de visão estratégica. Há necessidade em identificar as regiões e cidades que precisam de apoio neste domínio, para que se tornem mais atrativas e competitivas.

Sublinha-se a necessidade de criação e oferta de soluções europeias para a transformação digital global dos mercados. Neste contexto, as cidades têm um papel central, uma vez que proporcionam os serviços aos seus cidadãos e criam as condições para os negócios. Propõem-se iniciativas que visem os efeitos mais profundos na transformação da governança urbana, na qualidade e preenchimento da vida dos cidadãos, e nas melhores vantagens para os negócios e oportunidades para o seu crescimento.

A nova infraestrutura digital definirá em grande medida a evolução futura das cidades europeias. O acesso à internet rápida e a conectividade robusta geral torna-se um serviço básico tal como o fornecimento da energia elétrica e da água. As infraestruturas públicas ‘tradicionais’, tais com a iluminação pública ou a gestão de tráfego, estão a ser melhoradas para se tornarem progressivamente digitais e multifuncionais. A necessidade de oferecer uma solução centrada nas pessoas para acesso, gestão e partilha de dados cresce todos os dias. As cidades também já dependem das suas infraestruturas digitais e outros bens digitais que frequentemente se interligam com o mundo físico, pelo que a separação entre os dois deixou de ser possível.

As novas tecnologias emergentes têm um grande potencial para melhorar os serviços públicos para os cidadãos e para novas oportunidades de negócio. Inovações como 5G, tecnologias de realidade virtual and realidade aumentada, ‘blockchain’ e comunicação sem fios através de luz (LiFi) permitirão que todo o potencial da Inteligência Artificial e da Internet das Coisas se desenvolva. Dentro de poucos anos haverá um salto substancial nos dispositivos interconectados. Há assim um enorme potencial para que a transformação digital melhore a qualidade de vida dos cidadãos, bem como para a transformação da economia.

Mas apesar de todas estas oportunidades da era digital, também podem surgir riscos. Nas sociedades digitais, os cidadãos devem dispor do direito de controlar os seus dados e a sua privacidade, incluindo os ganhos que resultam do valor da sua própria informação. As cidades devem apoiar os seus cidadãos na minimização dos efeitos de segregação pela transformação digital. Com o progresso da transformação digital, as pessoas vão querer ter maior

controlo sobre o desenvolvimento, bem como sobre ferramentas para avaliar o progresso.

De entre desafios específicos que as cidades irão enfrentar destaca-se a possível recolha excessiva de dados, acesso e proteção de dados, riscos de cibersegurança da infraestrutura. A economia de plataformas digitais introduz mudanças que vão para além da criação e distribuição de valor económico. Tem um valor social e, por vezes, impacte social. Plataformas como a ‘Uber’ ou a ‘Airbnb’ proporcionam serviços diferentes e, por vezes melhores, e mais baratos, permitindo também conferir valor comercial a valores individuais. Mas estes podem ter efeitos negativos, contornando certas regulamentações – como pode ser o caso da ‘Uber’, ou ter impactes negativos na vida local através do seu contributo para a gentrificação como é o caso da Airbnb, alterando significativamente o carácter de bairros inteiros, o mercado imobiliário e pequenos negócios locais. Para responder a estes desafios, as cidades devem procurar ser tão adaptativas quanto possível e estarem atentas ao que a ‘tecnologia disruptiva’ possa trazer.

O Plano de Ação da Transição Digital encara as cidades como os futuros ‘hubs’ de atividades em rede, que desempenharão um papel chave no desenvolvimento social e económico dentro dos limites ambientais. A cidade do futuro será um lugar/‘hub’/plataforma, no qual pessoas, companhias etc. ligam as suas atividades e encontram as ligações para tudo o que precisam, sejam empregadores/ empregados, serviços, interação social e produtos.

O objetivo do Plano de Ação para a Transição Digital consite em:

- › Oferecer melhores serviços públicos aos cidadãos, com a ajuda das ferramentas digitais;
- › Apoiar as cidades europeias na exploração das possibilidades da transformação digital; e
- › Apoiar os negócios europeus no desenvolvimento de novas inovações e na criação de novas oportunidades de negócio nos mercados globais.

CONTRATAÇÃO PÚBLICA INOVADORA E RESPONSÁVEL

Pretende-se facilitar um esforço conjunto para o desenvolvimento de uma estratégia de contratação pública de cidades que facilitem e apoiem a inovação e a sustentabilidade (social, económica e ambiental). O foco está na perspectiva de médio e longo prazo da contratação pública. Os temas a tratar são:

- › Construir uma estratégia de contratação pública e gerir a contratação pública;

- › Desenvolver relacionamentos com os operadores económicos; utilizar o potencial de mercado e aproximá-lo dos compradores;
- › Proporcionar orientação sobre instrumentos legais e melhorar competências sobre contratação inovadora e sustentável.

“Cada ano, mais de 250.000 entidades públicas na UE gastam cerca de 14% do seu PIB na aquisição de serviços, obras e fornecimentos. Em muitos setores tais como energia, transportes, gestão de resíduos, proteção social e serviços de saúde e educação, as entidades públicas são os principais compradores.”

Hoje em dia, a contratação pública está a tornar-se mais estratégica, mais colaborativa, e mais dependente da tecnologia. Soluções inovadoras e responsáveis permitem que as entidades públicas disponham de soluções pioneiras e inovadoras customizadas para as suas necessidades, permitindo que a administração central e local proporcione aos contribuintes os melhores serviços possíveis a menor custo. Contribui para a criação de emprego e maximiza a competitividade da indústria europeia e das PME.

A estratégia em desenvolvimento pretende ser um instrumento integrado e de apoio à governança. Enquanto instrumento de gestão estratégica, permite que as cidades aumentem significativamente o impacto positivo sobre os seus objetivos sociais, económicos e ambientais. Quando as estratégias de contratação pública se encontram bem alinhadas numa estratégia geral de gestão, a contratação pública tem o potencial de contribuir como catalisador a todos os níveis da governança multinível da Agenda Urbana da UE. Os objetivos gerais são: contribuir para os impactos económicos, sociais e ambientais positivos nas cidades.

Este plano de ação desenvolvido pela ‘Partnership’ responsável por este tema propõe um conjunto de ações que podem ajudar as cidades a enfrentar os desafios relacionados com a contratação pública inovadora e responsável. Na seleção das ações propostas foram considerados os seis critérios seguintes: carências urbanas, impacto, exequibilidade, conhecimento especializado, valor acrescentado e sustentabilidade.

CONCLUSÃO

A Nova Agenda Urbana representa uma visão partilhada para um futuro melhor e mais sustentável, no qual todos possam ter direitos iguais e acesso

aos benefícios e oportunidades que as cidades podem oferecer, na qual a comunidade internacional reconsidere os sistemas urbanos e a forma física dos nossos espaços urbanos para o seu alcance.

No âmbito de um processo de aumento da urbanização sem precedentes e no contexto da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável, o Acordo de Paris (NU 2015), e outros quadros e acordos globais de desenvolvimento, atingimos um ponto crítico na compreensão de como as cidades podem ser uma fonte de soluções e não de causas, perante os desafios que o mundo hoje enfrenta. A urbanização bem planeada e bem gerida é uma poderosa ferramenta tanto para os países desenvolvidos, como os países em desenvolvimento.

A Nova Agenda Urbana apresenta uma mudança de paradigma baseada no conhecimento científico do urbanismo, dos padrões e princípios do planeamento, da construção, do desenvolvimento, e da gestão e melhoramento das áreas urbanas, segundo cinco pilares principais de implementação: políticas urbanas nacionais.

Nos últimos 20 anos, também a Comissão da Política de Desenvolvimento Regional da OCDE (Regional Development Policy Committee – RDPC) e os seus Working Parties em Política Urbana (WPURB) e em Política Rural (WPRUR) desenvolveram e identificaram mega-tendências, informação sólida, provas, recomendações e uma ‘pool’ de boas práticas sobre (Principles on Urban Policy and Rural Policy – OECD, 2019):

- › Como uma vasta gama de políticas setoriais impacta sobre diferentes ‘lugares’ e quais as suas consequências espaciais;
- › A importância de serem consideradas as geografias funcionais – reconhecendo as interdependências de vários tipos entre áreas urbanas e rurais que, com frequência, não respeitam limites administrativos, são bidirecionais, e não se limitam aos mercados centrados nas cidades;
- › Como conceber, implementar e monitorizar melhores políticas regionais e locais para o desenvolvimento específico dos sítios/lugares (‘place-based’), sustentável e inclusivo.

‘Europe needs cities and regions which are strong and good to live in’
(Leipzig Charter, 2007).

acrónimos

COPERNICUS – programa europeu para a Observação da Terra criado em 2014 entre a EU, os Estado-Membros e Agência Espacial Europeia (ESA).

Climate-ADAPT – Plataforma europeia para adaptação climática, que visa apoiar a Europa na sua adaptação às alterações climáticas através da partilha de dados e de informações, incluindo estudos de caso.

DG Regio – Anterior DG XVI e atual DG Regio and Urban – Direção Geral da União Europeia responsável pela política regional.

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

I&D – Investigação e desenvolvimento.

LIFE – ‘L’Instrument Financier pour l’Environnement’ – Instrumento Europeu criado em 1992 para o ambiente e a ação climática que visa contribuir para a implementação, atualização e desenvolvimento da política ambiental e climática e da legislação através do cofinanciamento de projetos com valor acrescentado ao nível europeu.

NU – Nações Unidas.

PME – Pequenas e médias empresas.

UVAR – ‘Urban Vehicle Access Regulations’ elaboradas pela Direção-Geral para a Mobilidade e Transportes da UE, inicialmente em 2017.

referências

Agenda Europeia para as Migrações, 2015.

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

Pacto de Amsterdão – Agenda Urbana para a União Europeia, 2016 (a que acrescem os numerosos relatórios dos grupos de trabalho ('Partnerships') temáticos

<http://www.forumdascidades.pt/content/pacto-de-amesterdao-agenda-urbana-para-uniao-europeia>

Nova Agenda Urbana das Nações Unidas, 2016 – Declaração de Quito sobre cidades e aglomerados urbanos sustentáveis para todos

<http://www.forumdascidades.pt/content/nova-agenda-urbana>

<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>

Cork Declaration 2.0, 2016

https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/events/2016/rural-development/cork-declaration-2-0_en.pdf

The European Green Deal, 2020

http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005_EN.html

Leipzig Charter on Sustainable European Cities, 2007

https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf

Transforming our world – The 2030 Agenda for sustainable development – United Nations, 2015

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

Principles on Urban Policy and Rural Policy – OECD, 2019

<https://www.oecd.org/regional/ministerial/documents/urban-rural-Principles.pdf>

Paris Agreement, UN 2015

<https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>

Reflection paper – Towards a sustainable Europe by 2030 – European Commission, 2019

https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-towards-sustainable-europe-2030_en

Habitação acessível a todos?

A política portuguesa e as agendas urbanas nacional, europeia e global: preocupações, impasses e potencialidades

ANA SILVA FERNANDES

Investigadora / Membro Integrado no Dinâmia'CET-IUL - Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)
Professora Auxiliar Convidada na Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto (FAUP)
Colaboradora no grupo 'Morfologias e Dinâmicas do Território' do Centro de Estudos em Arquitectura e Urbanismo da Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto (MDT-CEAU-FAUP)

HABITAÇÃO ACESSÍVEL A TODOS?

A *habitação* em Portugal, embora seja um direito constitucionalmente consagrado e questão central de grande impacto na qualidade de vida dos cidadãos, assume ainda uma reduzida preponderância nas políticas públicas, quer em termos orçamentais (se comparado com os campos da saúde e da educação) (Santos et al, 2014), quer em termos de definição estratégica. São ainda recentes os esforços de definição de uma lei de bases específica e de uma política direccionada, constituindo um pilar (ainda?) frágil de um Estado que se pretenderia Social.

Os debates sobre o tema da habitação são diversos e de longa data, estendendo-se de contributos mais antigos para a reflexão sobre a *problemática da habitação* (Pereira, 1963; MOP, 1969) que alertavam para a necessidade de definir políticas de habitação, até à actualidade. Os debates mais recentes analisam temas como a alteração de necessidades e problemáticas (Guerra et al, 2001), os processos de gentrificação e reabilitação urbana e as suas pressões no acesso à habitação (Mendes, 2014), a crise económica e menor acessibilidade à habitação (Pinto, 2017), a financeirização da habitação (Santos, 2019) ou os efeitos das recentes dinâmicas imobiliárias (Seixas et al, 2019), questionando o (efectivo) acesso à habitação (Viegas, 2019) e definindo princípios que possam contribuir para o desenho de políticas de habitação (Allegra et al, 2017).

No entanto, os instrumentos operativos de actuação têm sido mais limitados,

tendo passado pela definição do Plano Estratégico de Habitação de 2008/2013 (IHRU, 2008) ou a Estratégia Nacional para a Habitação actualmente vigente que cobre o período de 2015 a 2031 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015) -, mas é ainda mais recente a sua formulação como *política de habitação*, ou seja, enquanto estratégia concertada de actuação pública.

De facto, e ainda que reconhecendo esses esforços como importantes contributos para a visibilidade do tema da habitação, só recentemente se têm criado condições para o desenvolvimento de uma abordagem mais estrutural em Portugal, suportada por instrumentos e entidades que a viabilizem. Em Dezembro de 2016 foi definido o grupo de trabalho de “Habitação, Reabilitação Urbana e Políticas da Cidade” da “Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação” da Assembleia da República, e que promoveu o processo de produção da Lei de Bases de Habitação através de um programa alargado de audições, que culminou na aprovação deste instrumento em Setembro de 2019. Também em 2017 foi criada a Secretaria de Estado da Habitação, sob tutela do Ministério do Ambiente, a que se seguiu a produção da proposta *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação* (NGPH), divulgada em Outubro do mesmo ano e que, após o período de consulta pública, foi aprovada em Conselho de Ministros em Maio do ano seguinte. É de realçar a construção destes processos enquanto *esforço colectivo* de definição estratégica, sendo acompanhados de programas de recolha de contributos.

Paralelamente, esteve nesse período em curso a definição das Agendas Urbanas global, europeia e nacional, incluindo momentos de discussão e contribuição para a sua afinação, como foi o caso da Agenda Urbana Habitat III, que não só promoveu o debate das agendas nacionais em vários países, como igualmente a realização de eventos de debate alargado.

De forma a debater estes processos, o presente texto procurará identificar e discutir um conjunto de temas e orientações patentes em especial nos documentos *Nova Agenda Urbana – Habitat III* (UM, 2016), *Agenda Urbana da UE – ‘Pacto de Amsterdão’* (CE, 2016), *Habitat III – Relatório Nacional Portugal* (DGT, 2016) e a proposta *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação* (SEH, 2017). Assim, embora reconhecendo a diversidade de actores e instrumentos que contribuem para a definição de políticas urbanas e habitacionais que naturalmente não se circunscrevem a estes documentos, considera-se que estes constituem marcos no debate internacional e nacional, e referências estruturais cujos conteúdos será importante discutir.

Nesse sentido, a presente reflexão baseia-se na análise dos textos destes quatro documentos, dividindo-se em três partes, que procurarão respectivamente: (1) analisar as *preocupações* que assumem maior destaque; (2) identificar ausências e os *impasses* que essas orientações possam acarretar; e (3) apontar possíveis *potencialidades* que possam contribuir para ultrapassar esses bloqueios e para potenciar o impacto positivo da acção. Será importante realçar que este texto é baseado em processos recentes – tanto das Agendas Urbanas como de uma política de habitação em Portugal –, portanto não só as suas concretizações e a sua operacionalização ficam ainda por analisar, como os próprios princípios se encontram ainda em adaptação. Nesse enquadramento, pela extensão e complexidade destes processos e dos documentos que os suportam, e na impossibilidade de uma cobertura exaustiva das orientações nessas várias escalas e âmbitos, serão realçadas questões que se entenderam particularmente relevantes pelo seu impacto ou pela relação com o tema da habitação, pelo que não resumem a totalidade dos conteúdos dos textos em análise.

Entendendo estes documentos como instrumentos e suporte de processos em curso, o objectivo do presente texto será, na perspectiva operativa, o de contribuir para a sua discussão, eventual adaptação e maior adequação. Adicionalmente, pretende-se ainda contribuir para o debate sobre o reflexo multinível das políticas urbanas, em particular sobre possíveis influências entre instrumentos supranacionais de regulação e a sua transposição local, assim como as possíveis incorporações de contributos locais em instrumentos de escala mais alargada. As referências sobre este debate são reduzidas, no entanto existem já alguns contributos que poderão suscitar chaves de leitura, como a capacidade de actores locais e regionais introduzirem as suas preocupações em agendas supranacionais, em particular quando a opinião pública é mobilizada para pressionar nesse sentido (Neshkova, 2010), ou sobre a interacção entre políticas locais e as suas relações com políticas europeias (Tofarides, 2018). Esta leitura multinível permitirá ainda discutir diferentes entendimentos dos mesmos conceitos – como o de *inclusão* –, em especial perante realidades e políticas nacionais diferenciadas, colocando em debate não só as diferenças de interpretação dos mesmos termos de acordo com as escalas e os contextos em que são adoptados, como também discutindo a sua concretização, nomeadamente no que concerne a uma *efectiva* acessibilidade à habitação.

1. PREOCUPAÇÕES.

Os princípios patentes nas agendas urbanas nacional, europeia e global, e o seu reflexo nas leituras da questão da habitação

Os temas que se identificaram como sendo de maior visibilidade nas Agendas Urbanas e na proposta da Política de Habitação em Portugal, ainda que não resumam os seus conteúdos, complexidade e abrangência, deixam transparecer as preocupações mais marcadas patentes na sua formulação, reflectindo a abordagem e o posicionamento em termos de princípios e prioridades. Os vários documentos detêm estruturas e âmbitos diferenciados, pelo que seria inviável uma síntese ou uma grelha comum de análise, razão pela qual serão aqui apenas contextualizados e sumariamente descritos, como introdução e enquadramento às temáticas específicas que serão adiante apontadas.

*

A *Nova Agenda Urbana* (*New Urban Agenda*) constitui um processo que pretende estabelecer uma visão estratégica para as Áreas Urbanas a nível mundial, sendo apoiada por um documento-base que decorre da conferência *Habitat III – United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development* que se realizou em Quito, Equador, entre 17 e 20 de Outubro de 2016 (UN, 2016).

Este documento apresenta-se focado na ideia de *sustentabilidade*, orientando-se igualmente pelos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, nomeadamente enquadrando e desenvolvendo o Objectivo 11^o das ‘Cidades e Comunidades Sustentáveis’, que estabelece a meta de “*Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis*” (UN, 2015). A proposta estrutura-se em diversas componentes, iniciando-se com uma introdução – que contém a “visão partilhada”, os “princípios e compromissos” e a “chamada à acção” – seguindo-se o *plano de implementação*, que contém uma espécie de tríade de desígnio-acção-avaliação, contemplando respectivamente as partes de “compromissos transformativos”, “implementação eficaz” e “continuidade e revisão”, que estão divididos em novos pontos.

Assumindo uma extensa abrangência e multidimensionalidade, este documento aparenta ancorar-se em múltiplos marcos do debate internacional das últimas décadas, contemplando não só menções directas a referências ou documentos anteriores, como igualmente termos e desígnios comumente associados a contributos específicos ou que com eles ganharam maior visibilidade, como “direito à cidade” (Lefebvre, 1968), “habitação adequada” (UN, 1966), “cidades para todos” (UN-Habitat, 2010), “função social” (SF, 2001) e “prosperidade” (UN-Habitat, 2012), entre outros.

Este documento realça a preocupação com equidade e inclusão, a importância da participação e envolvimento cidadão, os desafios e as oportunidades de um crescimento urbano sustentável. A agenda apresenta um alinhamento com os três pilares da sustentabilidade (económico, social e ambiental), elencando as preocupações e acções que permitam “*não deixar ninguém para trás*”, atingir “*economias urbanas sustentáveis e inclusivas*” e assegurar a “*sustentabilidade ambiental*” (p.3). Nas medidas de operacionalização, reforça a importância de desenvolver esforços de implementação, sublinhando temas como a multiescalaridade dos níveis local ao global, a especificidade local das “*diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento nacionais*” e as “*responsabilidades comuns mas diferenciadas*” dos vários intervenientes na transformação urbana (p.4).

*

A *Agenda Urbana para a UE* constitui um processo abrangente e em curso, marcado pelo documento-base ‘*Pacto de Amsterdão*’ (CE, 2016) que decorreu da Reunião Informal dos Ministros da UE responsáveis pelos Assuntos Urbanos realizada a 30 de Maio de 2016 em Amesterdão, a convite da Presidência dos Países Baixos do Conselho da União Europeia.

Este documento apresenta especial enfoque na operacionalização dos instrumentos de qualificação urbana, apresentando como mote “*Melhor Regulação, Melhor Financiamento e Melhor Conhecimento*”, que elege como as três principais preocupações no processo de viabilização de uma nova agenda urbana europeia.

Para esse objectivo, estabelece oito princípios-chave transversais às várias linhas temáticas: governação multi-nível; metodologia baseada em parcerias; abordagem integrada; desenvolvimento urbano sustentável; objectivos das Nações Unidas; áreas urbanas funcionais; articulação urbano-rural; e cidades de todas as dimensões (EC, 2016 – tradução livre).

Paralelamente, os temas prioritários identificados são: inclusão de migrantes e refugiados; qualidade do ar; pobreza urbana; habitação; economia circular; empregos e competências na economia local; adaptação climática (incluindo infraestrutura verde); transição energética; uso sustentável do solo e soluções baseadas na natureza; mobilidade urbana; transição digital; e contratação pública inovadora e responsável.

Este documento estabelece que serão realizados Planos de Acção para cada um destes eixos, explicitando o processo de criação de parcerias e a estrutura de governança que os possam definir e viabilizar. Entre as várias naturezas de

parceiros identificadas – envolvendo a Comissão Europeia, os Estados-Membros, as cidades e os diferentes intervenientes no processo de transformação urbana –, o documento realça o papel das designadas “Autoridades Urbanas”, entendidas como *“as autoridades públicas relevantes responsáveis pela governação das Áreas Urbanas referidas, sejam as autoridades locais, metropolitanas e/ou nacionais”*, dando especial ênfase à actuação de proximidade e às competências locais.

O Pacto apresenta ainda uma marcada preocupação com os processos administrativos e com a necessidade de promover uma maior acessibilidade aos instrumentos existentes, em particular aos financeiros. Assim, ao invés de criar novas ferramentas de acção, procura antes promover a agilização de processos e a formulação de redes multi-escalares de governança, enfatizando igualmente a importância da disponibilização e qualidade da informação.

*

O *Habitat III - Relatório Nacional Portugal* (DGT, 2016) constitui o contributo realizado por Portugal em preparação da Cimeira global e da Nova Agenda Urbana, tendo reunido cerca de setenta colaboradores de diferentes instituições públicas, num processo coordenado pela Direcção-Geral do Território.

Este documento apresenta-se consideravelmente mais extenso e detalhado que os anteriores, procurando realizar uma análise da transformação urbana do território português nas últimas décadas e identificar os actuais desafios urbanos a abordar, de forma a contribuir para as orientações enunciadas na agenda urbana global.

O relatório é estruturado em sete capítulos, sendo os seis primeiros com os seguintes enfoques: (1) demografia urbana; (2) ordenamento do território e planeamento urbano; (3) ambiente e urbanização; (4) governança urbana e legislação; (5) economia urbana; e (6) habitação e infraestruturas básicas. O capítulo final é dedicado à apresentação de indicadores, a que se somam anexos documentais. Cada um desses seis capítulos realiza um diagnóstico e balanço do tema em questão, identificando *“dificuldades encontradas e lições aprendidas”*, a que se segue a identificação de *“questões e desafios a abordar numa Nova Agenda Urbana”*.

Nesse sentido, mais do que propor orientações de actuação futura, o relatório analisa práticas anteriores, a situação actual em múltiplos âmbitos e as orientações estratégicas vigentes, parecendo aproximar-se mais dos instrumentos e desígnios nacionais do que do discurso da Nova Agenda Urbana global.

O tema da habitação surge associado ao das infraestruturas num capítulo conjunto, que procura explicar o processo de urbanização e de acesso à habitação no território nacional, mencionando a actual incidência de fogos devolutos e a degradação de conjuntos edificados, justificando uma atenção especial a dedicar à reabilitação urbana. Mencionam-se ainda os temas da mobilidade e do acesso ao financiamento da habitação.

*

O documento *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação* (SEH, 2017) nasce com um enquadramento distinto das agendas urbanas – como proposta criada pela Secretaria de Estado da Habitação e posteriormente aprovada em Conselho de Ministros do XXI Governo Constitucional de Portugal – e constitui um projecto de actuação estruturada para dar resposta a carências e desafios no âmbito da habitação, definindo o sentido estratégico, os objectivos e os instrumentos de actuação. Este documento estabelece como principais objectivos:

“dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional”(…), “garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado” (...), “criar as condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano” (...) e “promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais” (p.4).

Esta proposta anuncia uma mudança de paradigma de abordagem relativamente a documentos anteriores dirigidos à questão da habitação, substituindo o que aponta como recorrente foco na ‘casa’, por um enfoque nas ‘pessoas’ através da ideia de ‘acesso à habitação’ (p.7).

O documento propõe um conjunto alargado de ferramentas, que direcciona a três âmbitos, de acordo com uma crescente capacidade económica dos residentes: *renda apoiada/condicionada*, *renda acessível* e *renda de mercado* (p.21).

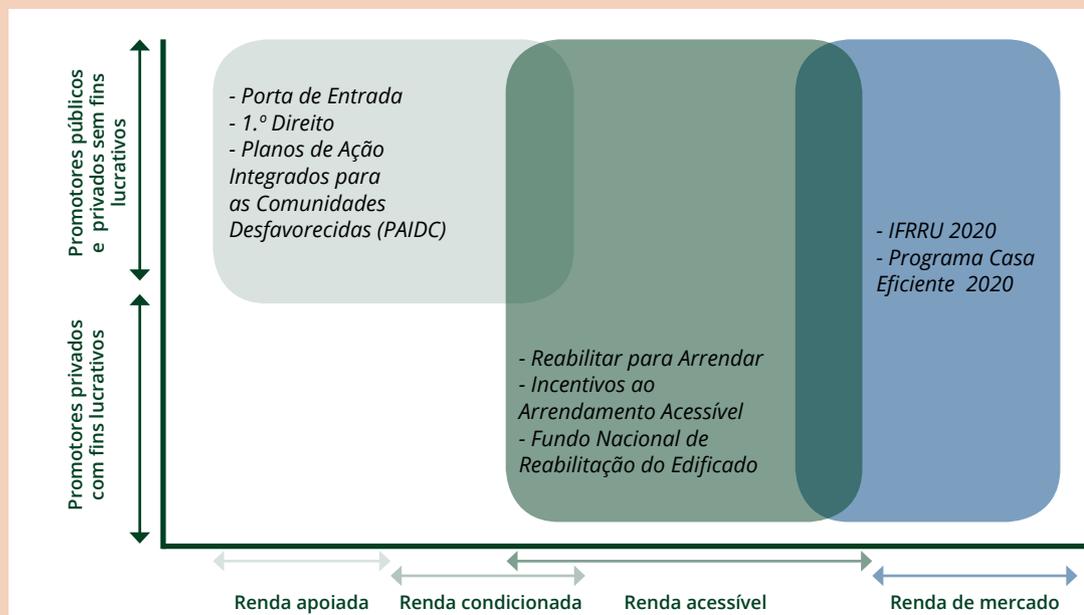
Complementarmente, propõem-se ainda alguns instrumentos de âmbito transversal, nomeadamente para revisão do enquadramento legal da construção e da reabilitação de edifícios, informação e acompanhamento de proximidade para apoiar os agregados familiares no acesso à habitação, e promoção de mobilidade dos moradores dentro do parque de arrendamento público.

Destas ferramentas, parte surgem em substituição de instrumentos anteriormente implementados (nomeadamente no âmbito da *renda apoiada/condicionada*), outras dão continuidade a programas vigentes (em particular

o apoio à *renda de mercado*), surgindo novos instrumentos nomeadamente no âmbito da *renda acessível*, o escalão intermédio do espectro de capacidade económica de acesso à habitação (Fig.1).

No entanto, a viabilidade destas medidas depende em larga medida da dotação orçamental a elas destinada, e esse tem sido um aspecto essencial em constante discussão: o orçamento de Estado de 2019 (Lei n.º 71/2018) estabeleceu uma parcela específica para a habitação, e em particular para o programa *1.º Direito* direccionado às famílias mais carenciadas, num apoio que se pretendeu constituir como progressivo ao longo da legislatura até 2024. O orçamento de Estado de 2020 (Lei n.º 2/2020) apresentou, para a verba destinada a habitação, um crescimento relativamente ao ano anterior, embora não na proporção anteriormente estimada e recorrendo parcialmente a empréstimo (Pinto, 2019). A recente pandemia da Covid-19 e as suas amplas consequências económicas produzirão também efeitos não só no agravamento de necessidades das famílias (incluindo nas condições habitacionais), como possivelmente também na parcela de orçamento público disponível para as apoiar, a curto e a longo prazo. Será essencial analisar os desenvolvimentos deste processo nos próximos anos, identificar as velhas e novas necessidades, os instrumentos disponíveis e a criar, assim como os recursos a mobilizar para os viabilizar.

Figura 1 | “Relação entre o tipo de promotores de oferta habitacional, rendas e instrumentos de apoio financeiro mobilizáveis”, patente no documento *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação*, 2017, p.21.



2. IMPASSES. “Novas” agendas? Continuidades, invisibilidades e bloqueios estruturais

É visível e sublinhada uma intenção de *inovação* de abordagem patente nas Agendas Urbanas das várias escalas, em que a *Nova Agenda Urbana* é especialmente convicta ao afirmar que “*trabalha em direcção a uma mudança do paradigma urbano que repense a forma como planeamos, financiamos, desenvolvemos, governamos e gerimos as cidades e assentamentos humanos*” (p.3). No entanto, e apesar dessa afirmação, da análise realizada a esses documentos defende-se que, do ponto de vista das concepções e da formulação das ferramentas de actuação, transparece em especial a *continuidade* relativamente a modelos anteriormente estabelecidos, ao invés de uma atitude de *mudança* ou *ruptura*.

De facto, e não menosprezando o carácter potencialmente inovador destas agendas, em especial ao nível das estruturas de governança e dos processos de actuação, acredita-se que mantêm pressupostos de longa data, em possível perpetuação de um paradigma que se poderá revelar cada vez mais desajustado relativamente aos recentes processos de urbanização, às novas vivências urbanas e às actuais capacidades de acção dos vários intervenientes.

Nesse sentido, entende-se que três premissas estruturais são especialmente visíveis – e também determinantes – dessa abordagem que se percebe transversal às várias Agendas Urbanas, e que serão adiante discutidas e desenvolvidas: (1) um pressuposto de ‘*crescimento económico*’ tido como garante de ‘*prosperidade*’ e uma ausência do tema da ‘*redistribuição*’ (que poderão revelar-se como bases insustentadas); (2) uma secundarização das *situações críticas e da invisibilidade da pobreza* (que constituirão entraves à *coesão social*); e (3) um entendimento restrito do ‘*urbano*’ (que se apresentará como entrave à *coesão territorial* e ao *acesso à habitação*).

Identificando, de forma mais clara, essa tendência nas *agendas urbanas* das várias escalas, crê-se que estabelecem impacto igualmente na discussão do tema da *habitação*, sendo a proposta *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação* igualmente representativa dessa orientação, alertando-se aqui para o risco de representarem impasses ou limitações de actuação das ferramentas propostas.

2.1. O ‘crescimento económico’ tido como garante de ‘prosperidade’ e a ausência do tema da ‘redistribuição’ como premissas infundamentadas.

Embora a expectativa de ‘*crescimento económico*’ não surja de forma explícita nas várias propostas em análise, esta parece estar subentendida, não propriamente nas menções à ideia de ‘*prosperidade*’, mas em especial na concepção das ferramentas e procedimentos que recorrentemente confiam ao mercado o papel de dinamizador e garante de bem-estar social, promovido através da frequente menção a uma ‘*alavancagem*’ do investimento privado (UN, 2016, p.6; DGT, 2016, p.105,112; SEH, 2017, p.20). Essa acaba por assumir uma estratégia preponderante não só nos princípios enunciados pelas várias propostas, mas em especial no leque de instrumentos a disponibilizar.

Estas expectativas poderão incorrer em várias fragilidades: primeiramente, e conforme o provaram recentemente a pandemia da Covid-19 e a crise económico-financeira iniciada em 2008 (assim como outras rupturas anteriores), não só o crescimento económico não poderá ser infinito, como se tem revelado também profundamente volátil, podendo as suas quebras apresentar-se de forma repentina e com profundos impactos globais e locais. Adicionalmente, análises comparadas da criação e distribuição de riqueza demonstraram que o *crescimento económico* não constitui, em si, *garante de desenvolvimento*, se não for assegurada uma distribuição equitativa dos recursos daí decorrentes, sendo portanto “*contingente*” (Wyly, 2012) a relação entre *crescimento* e *desenvolvimento* (e *bem-estar social*).

Nesse enquadramento, e embora os documentos das Agendas Urbanas e da Nova Geração de Políticas de Habitação introduzam referências a *disparidades*, demonstram uma total ausência das questões da *distribuição díspar* de recursos e, mais ainda, de esforços activos no sentido de as minorar, nomeadamente através de *políticas redistributivas* e de *políticas de regulação*. De alguma forma, as ideias de *redistribuição* e *regulação* parecem ser encaradas como entraves ou ameaças ao crescimento económico e à melhoria alargada da qualidade de vida dos cidadãos, quando – na sua natureza – são, e poderão constituir, instrumentos de democratização do acesso a recursos e equidade de oportunidades.

De facto, realça-se que – da análise crítica realizada aos documentos – o foco não surgirá apenas *maioritariamente* nas ideias de *promoção*, *alavancagem* e *incentivo* de determinadas práticas do sector privado, mas exclusivamente nesses âmbitos. Nesse sentido, e não menosprezando a importância

e o potencial do *estímulo* de acções privadas entendidas como potenciadoras da desejada prosperidade, seria igualmente crucial ter em consideração – e nomeadamente *actuar* – no seu nível complementar de *contenção e regulação*, para que outras práticas em curso não se revelem predatórias, tornando insuficientes – e até inúteis – os restantes esforços públicos no sentido de uma equidade no acesso a recursos.

Nestas propostas, é também notória uma ausência de identificação do que possam ser *danos colaterais* ou *efeitos perversos* de determinadas práticas ou políticas, cuja discussão seria crucial para produzir medidas que os pudessem minorar. Caso paradigmático desses vazios de reflexão e acção é a visível ausência de menções – e medidas para conter – eventuais consequências de uma concentração na reabilitação urbana e da subsequente valorização imobiliária, como despejos, gentrificação e agravamento das dificuldades no acesso à habitação.

2.2. Uma secundarização das situações críticas e a invisibilidade da pobreza como entraves à coesão social.

As *Agendas Urbanas* e a *Nova Geração de Políticas de Habitação* enunciam como preocupação e prioridade a busca de soluções para as situações de maior carência e vulnerabilidade, realçando nomeadamente a intenção de “*não deixar ninguém para trás*” (UN, 2016, p.3) e de “*dar resposta às necessidades mais graves e urgentes*” (SEH, 2017, p.4). No entanto, da análise dos documentos percebe-se que persiste uma visível dificuldade em efectivamente priorizar essas situações, quer pela fragilidade na formulação e materialização de respostas capazes, quer a montante na identificação e sinalização das situações de maior vulnerabilidade.

Assim, e apesar das menções às maiores carências, percebe-se que estas surgem diluídas num conjunto abrangente de preocupações que percorrem várias temáticas, escalas e graus de severidade e necessidade, sendo as situações críticas enunciadas, mas não priorizadas. No mesmo sentido, as medidas a elas dirigidas parecem surgir de forma contida e residual, inseridas num largo espectro de actuações direccionadas a vários públicos, ao invés de assumirem uma posição afirmativa e mobilizarem recursos na escala necessária para mitigar, de forma eficaz, as carências mais crónicas.

Possivelmente na ânsia de combater anteriores orientações marcadamente assistencialistas e direccionadas exclusivamente aos sectores mais vulne-

ráveis da sociedade, assim como de dar resposta a uma recente fragilização da classe média, parece assistir-se recentemente a uma ampliação dos focos e espectros de actuação das políticas sociais para vertentes mais abrangentes que incluem sectores de maior capacidade económica, combinando igualmente a actuação pública com dinâmicas privadas e de mercado. No entanto, se essas novas reconfigurações estratégicas e de responsabilização poderão por um lado abrir novos caminhos de acção e ampliar campos de impacto das políticas habitacionais e urbanas, será igualmente de reflectir sobre o espaço e a proporção de recursos que as situações de maior vulnerabilidade representam nos esforços desencadeados pelas administrações públicas nos vários territórios. De facto, no contexto português em particular e analisando as últimas décadas na vertente da *habitação*, estudos recentes (Antunes, 2017, entre outros) alertam para a marcada incidência do apoio público à habitação através de estratégias de mercado direccionadas a públicos solventes (como o investimento na bonificação dos créditos para aquisição de casa própria), representando uma proporção maioritária do orçamento público destinado à habitação, que tem colocado o apoio às situações críticas numa posição de apoio residual. Corre-se assim o risco de que estas medidas direccionadas às maiores necessidades acabem por representar, conforme tem vindo a acontecer, actuações relativamente simbólicas, “*residuais e periféricas*” (Bruto da Costa, 2008), incapazes de combater disparidades e necessidades estruturais, apresentando-se como paliativas numa permanente perpetuação das situações de maior vulnerabilidade.

Adicionalmente, a este desafio de escala e incidência de actuação, acresce um factor que se tem revelado igualmente determinante na eficácia das medidas de combate à pobreza e à carência habitacional e que consiste na *invisibilidade* (Bruto da Costa, 2008) das necessidades, ou seja, na dificuldade em identificar e sinalizar parte (por vezes substancial) das situações críticas. Essas limitações devem-se a múltiplos motivos, que passam por factores tão amplos como: limitações nos recursos para sinalização destas situações pelas instituições e actores locais competentes; centralização de levantamentos; possíveis enviesamentos dos dados ditados por pré-concepções e preconceitos culturais, étnicos e outros; fragilidade das redes de proximidade; excessiva burocratização de processos de sinalização; enfoque em dados numéricos ou estatísticos que não revelam a incidência nem a severidade das situações individuais ou familiares; pouca atenção dada a aspectos como o endividamento ou a elevada taxa de esforço familiar; entre tantos outros constrangi-

mentos. No entanto, um denominador comum a estes factores consiste numa abordagem maioritariamente *reactiva*, que responde a pedidos recebidos, ao invés de proactivamente identificar e sinalizar as situações de maior vulnerabilidade.

Neste enquadramento, crê-se que dar resposta a este duplo desafio – de priorizar esforços de actuação para situações críticas e de melhorar os mecanismos que permitam identificar com maior eficácia as situações de maior necessidade – representará condição essencial para promover a tão desejada *coesão social*.

2.3. Um entendimento restrito do ‘urbano’ como entrave à coesão territorial e ao acesso à habitação.

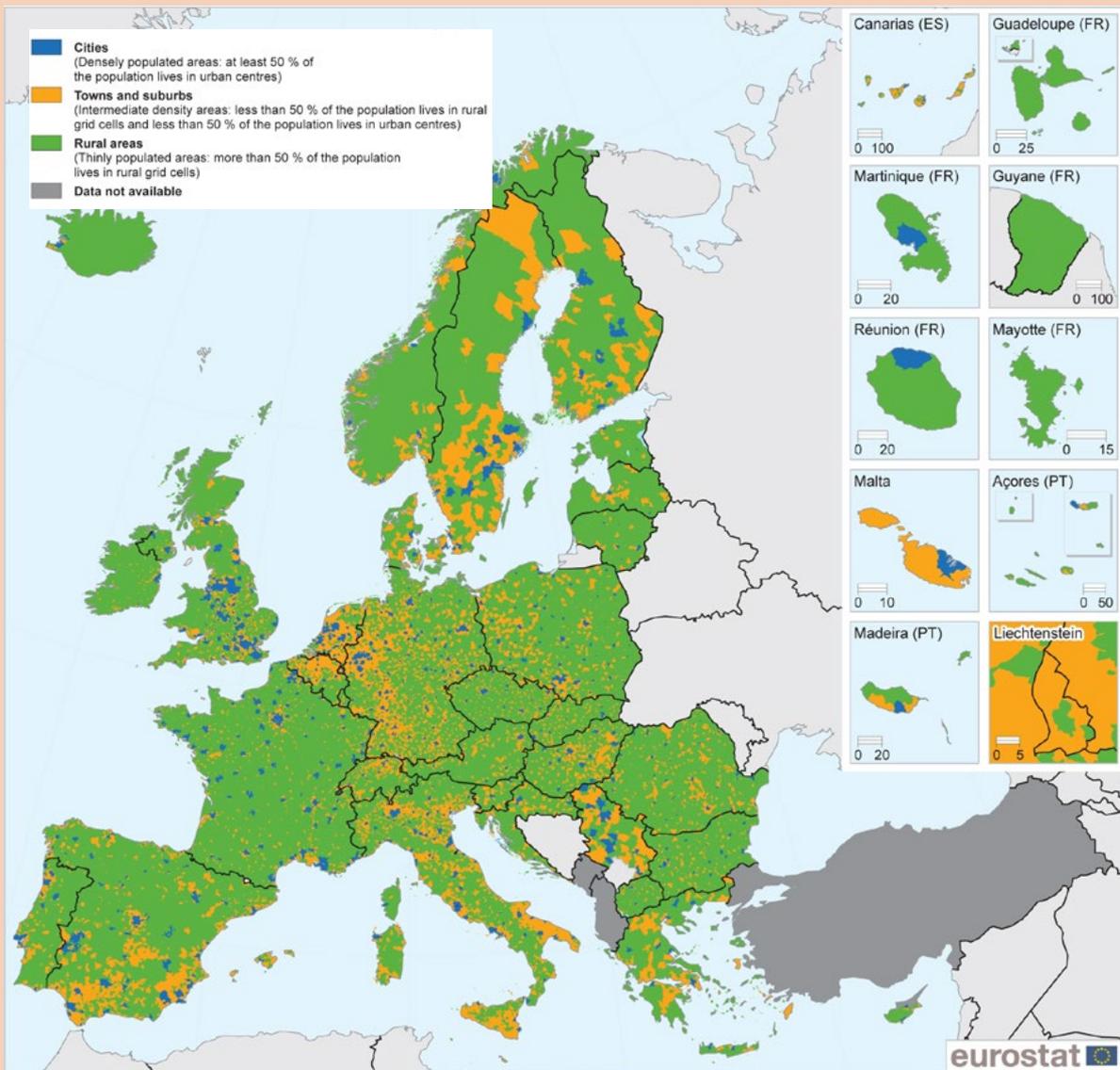
Um terceiro ponto onde se acredita subsistirem limitações nos princípios subjacentes às agendas urbanas e às políticas habitacionais em Portugal consiste no que se identifica ser a permanência de um entendimento de território baseado numa certa *homogeneidade* e em *paradigmas pré-concebidos*. Assim, e apesar de uma recorrente menção a uma ideia de *diversidade territorial*, transparecem nestes documentos concepções baseadas em modelos canónicos do entendimento de *cidade* e de *urbanidade*, que se reflectem não só nos termos adoptados para definir a ideia de ‘urbano’, como igualmente nas estratégias direccionadas a esses contextos.

O documento da *agenda urbana global* adopta a designação de “*ciudades e assentamentos humanos*” (UN, 2016) numa tentativa de englobar – de forma genérica e sem entrar em detalhes ou definições – a ampla diversidade de formas de ocupação humana a que se assiste nas várias geografias.

A *Agenda Urbana para a UE – ‘Pacto de Amesterdão’*, por sua vez, esclarece que “o termo ‘Áreas Urbanas’ é utilizado no Pacto para designar todas as formas e dimensões de aglomerados urbanos e os seus cidadãos, uma vez que a definição precisa de ‘Cidade’ e de ‘Área Urbana’ diferem entre Estados-Membros” (CE, 2016, p.3). No entanto e paralelamente, baseia-se no indicador existente de “*grau de urbanização*” (Fig.2), que estipula três classes – ‘cidades’, ‘vilas e subúrbios’ e ‘áreas rurais’, respectivamente associadas a três níveis de densidade (alta, intermédia e baixa) –, referindo igualmente as áreas urbanas como sinónimo de “*vilas, cidades e subúrbios*” (CE, 2016, p.3). Aqui, embora entendendo as limitações inerentes à própria natureza dos *indicadores* – que necessariamente sintetizam e restringem a leitura da complexidade –, não será

redundante realçar que esta visão do território europeu não só se apresenta descolada da realidade por excessiva síntese, mas poderia ainda acrescentar-se que de alguma forma até o desvirtua, por generalização e por associação linear de *densidade* e *urbanidade* como sinónimos.

Figura 2| 'Grau de urbanização', Eurostat,
 in URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/degree-of-urbanisation/background>



O documento aponta ainda que “reconhece a estrutura policêntrica da Europa e a diversidade social, económica, territorial, cultural e histórica das Áreas Urbanas por toda a Europa”, embora esta leitura pareça realçar em especial a diversidade entre *núcleos* urbanos, e não uma diversidade territorial ou de concepção de tecido urbano, que possa abranger diferentes modelos territoriais, padrões de urbanização e formas de entender a ideia de ‘urbano’.

No entanto, se as limitações enunciadas podem neste documento ser justificadas por necessidade de síntese, por diferenças terminológicas entre Estados-Membros ou por uma dificuldade em abranger uma extensa diversidade de situações e territórios, a questão determinante não estará nas *designações* adoptadas, mas antes nos *pressupostos* que são aí tidos em consideração e nas consequências que eles estabelecem na *operacionalização* das ferramentas e medidas a implementar. Mais especificamente, será especialmente importante discutir se a concepção de ‘urbano’ adoptada e as ferramentas a implementar poderão excluir determinados territórios – como os que podem ser considerados ‘urbanos’ pela diversidade funcional e pela contiguidade de ocupação, mas não pela densidade (e que claramente se distinguem da condição de ‘subúrbio’), como é o caso da *urbanização extensiva* tão presente nomeadamente em Portugal, Espanha e Itália (Font, 2007), Holanda ou Bélgica –, correndo o risco de votar determinadas áreas ao esquecimento, a vazios de enquadramento ou de elegibilidade para ferramentas de qualificação urbana, contribuindo assim para agravar a disparidade entre territórios e limitar as possibilidades de coesão territorial que se pretenderia assegurar.

Direccionando esta análise para o tema específico da habitação, a proposta *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação* poderá igualmente levantar esta questão. Este documento refere a diversidade territorial e as diferentes necessidades contextuais, encarando a *reabilitação* como ferramenta privilegiada para actuação que poderá não só responder às necessidades habitacionais, mas também desencadear um impacto mais alargado de qualificação do tecido onde actua. Com essa expectativa, e nomeadamente no que toca à promoção da designada ‘habitação acessível’, baseia a sua viabilização na alavancagem do investimento privado, nomeadamente promovido através de incentivos fiscais. As limitações desta ferramenta é que essa expectativa será concretizável – e porventura apenas viável – em contextos de pressão imobiliária e de atractividade de investimento, que actualmente se circunscrevem aos centros históricos das maiores áreas urbanas. Nesse sentido, neste documento não se consideram outros mecanismos para apoiar e promover a fixa-

ção deste sector populacional e a qualidade de vida em contextos que não tenham já como pressuposto a densidade de ocupação e a dinâmica de mercado.

Neste enquadramento, seja nos documentos das agendas urbanas ou da política portuguesa de habitação, as limitações e pré-concepções nos pressupostos e nas premissas de base de actuação surgem reveladas não só nas definições adoptadas, mas principalmente nos mecanismos de intervenção propostos e que nelas de alguma forma se baseiam. Urge assim reequacionar essas concepções e assim, conseqüentemente, propor mecanismos que possam ser enquadráveis e efectivamente adequados à diversidade de territórios que de facto existem nas suas diferentes densidades e naturezas, mas acima de tudo, nas suas várias lógicas de funcionamento, necessidades, valores e potencialidades.

3. POTENCIALIDADES.

Abordagens e possibilidades pouco exploradas nas agendas urbanas e na política de habitação nacional.

Em modo de conclusão, propõem-se três pontos para reflexão que estão respectivamente relacionados com os três impasses atrás debatidos. Procura-se assim contribuir para uma discussão sobre caminhos e pontos de vista alternativos que se possam traduzir em alterações estruturais de paradigma, de concepção e de actuação das *agendas urbanas* e das políticas no domínio da *habitação*. Nesse enquadramento, procura-se lançar o debate sobre campos e dimensões que poderiam ser mais explorados, e que eventualmente se poderão reflectir em abrangência, impacto e adequação destas ferramentas. Assim, desafia-se para uma reflexão sobre eventuais possibilidades de alteração de premissas e pressupostos subjacentes às orientações existentes, valorizando:

(a) *qualificação e desenvolvimento local*, ao invés de *crescimento* – se, conforme foi anteriormente discutido, a expectativa e aspiração de *crescimento* tem liderado parte importante dos discursos e das orientações das agendas urbanas e da habitação, e com essa abordagem ignorado contextos e territórios de actuação que necessitariam de atenção, uma alteração do foco de debate e intervenção direccionado primeiramente à ideia de *desenvolvimento local* (independentemente da densidade, escala e intensidade das suas dinâmicas), valorizando cada território e comunidade nas suas lógicas e identidades específicas, poderia preencher vazios existentes de actuação e alargar a abrangência e impacto das políticas a implementar;

(b) *proactividade e capacitação*, ao invés de *reação e assistência* – as políticas de intervenção em situação de vulnerabilidade têm recorrentemente incidido de forma exclusiva em princípios meramente *reactivos* (que respondem apenas aos pedidos recebidos) e *assistencialistas* (actuando através de subsidiação e provisão directa de recursos); será essencial que se recorra não só à *proactividade* (através do levantamento e sinalização das situações críticas), como também à necessária complementaridade dos mecanismos de apoio com ferramentas de *capacitação* que permitam interromper processos de dependência e ciclos de reprodução social da pobreza; assim, um maior investimento em modelos baseados na identificação e valorização de capacidades existentes (individuais, familiares e comunitárias), poderia possivelmente contribuir para auxiliar o processo de priorização e alargar a escala dos impactos introduzidos;

(c) *diversidade e redes*, ao invés de *centralização e aglomeração* – finalmente, um terceiro aspecto que poderia ser reequacionado é a recorrente preferência dada às ideias de *centralização e aglomeração* como ferramentas de pretensa ‘racionalização’ e optimização de recursos; ora, tendo em conta que nem essa relação será directa, nem essa abordagem tem a capacidade para apoiar/dinamizar territórios de menor densidade, realça-se a importância da diversidade, dos recursos locais, do envolvimento transversal e das redes de colaboração em acções integradas, em resposta a diferentes necessidades – mas também potencialidades – de cada território.

4. NOTA FINAL

Consciente do longo e complexo processo de construção e adaptação das recentes *agendas urbanas* (global, europeia e nacional) e das orientações para uma *política de habitação* em Portugal, e através da análise dos documentos que as formalizam, este texto procurou: (1) realçar *preocupações* e entendimentos a eles subjacentes; (2) alertar para ausências e invisibilidades que se pudessem eventualmente traduzir em *impasses* e limitações estruturais de actuação; e (3) identificar *potencialidades* que destes debates pudessem ser exploradas.

Através do enfoque em três temas – *desenvolvimento, vulnerabilidade e urbanidade* – desafiou-se para a discussão de diferentes pontos de vista sobre as premissas que têm alimentado as orientações patentes nos documentos analisados, defendendo que novas abordagens serão possíveis e que poderão

complementar as actuações existentes, contribuindo para ultrapassar impasses existentes e vazios de acção. Assim, seguindo esses três eixos, no texto concluiu-se ser importante uma alteração de paradigmas, nomeadamente através de: (1) um maior enfoque na *qualificação* e no *desenvolvimento local*, ao invés de uma visão exclusivamente direccionada para o crescimento; (2) uma atitude *proactiva* e de *capacitação* perante as situações de vulnerabilidade social, em substituição da mais recorrente abordagem reactiva e assistencialista; e (3) uma actuação baseada na *diversidade* e na construção de *redes*, em oposição às lógicas de concentração e aglomeração.

A presente reflexão pretendeu ainda defender que estas mudanças de abordagem que valorizam a *especificidade local* e a *actuação de proximidade* podem não só proporcionar a produção de respostas mais adequadas às necessidades efectivamente existentes, como constituem igualmente um contributo, importante e original, que as dinâmicas locais podem introduzir nas políticas supranacionais, potenciando lógicas de aprendizagem e governança multinível, com impactos da escala local, à regional e global.

O presente texto não foi escrito ao abrigo do Novo Acordo Ortográfico por opção da autora.

legislação

Constituição da República Portuguesa – VII Revisão Constitucional (2005) Assembleia da República.

Lei n.º 2/2020, publicada em **Diário da República**, n.º 64/2020, Série I, de 31 de Março.

Lei n.º 71/2018, publicada em **Diário da República**, n.º 251/2018, Série I, de 31 de Dezembro.

Lei n.º 83/2019, publicada em **Diário da República** n.º 168/2019, Série I de 2019-09-03.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, publicada em **Diário da República** n.º 136/2015, Série I de 2015-07-15.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, publicada em **Diário da República** n.º 84/2018, 1º Suplemento, Série I de 2018-05-02.

referências

- Allegra, M., Tulumello, S., Falanga, R., Cachado, R., Ferreira, A.C., Colombo, A., Alves, S. (2017) “Um novo PER? Realojamento e políticas de habitação em Portugal”, *Policy Brief*, Observa – Observatório de Ambiente e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais.
- Antunes, G. M. F. S. (2017) *Políticas sociais de habitação (1820-2015): espaço e tempo no Concelho de Lisboa*, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa (Tese de Doutoramento). URL: <https://run.unl.pt/handle/10362/28056>, consultado a 02.10.2018.
- Bruto da Costa, A. – coord. (2008) *Um Olhar sobre a Pobreza: vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*, Lisboa: Gradiva.
- CE (2016) *Agenda Urbana para a UE – ‘Pacto de Amsterdão’*, Conselho da Europa. URL: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_pt.pdf, consultado a 20.02.2018.
- EC (2016) *Urban Agenda for the EU* (síntese gráfica), European Commission. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/eu-urban-agenda-infographics.pdf.
- Font Arellano, A. - coord. (2007) *La Explosión de la Ciudad: transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional / The explosion of the city: territorial transformations in the South Europe urban regions*. Madrid: Ministerio de la Vivienda.
- Guerra, I., Pinto, T. C., Moura, D. (2001) “Políticas de Habitação: À Procura de Novas Problemáticas”, *Cidades – Comunidades e Territórios*, n.º3, Dezembro 2001, pp.53-69.
- DGT (2016) *Habitat III – Relatório Nacional Portugal*, Direcção-Geral do Território, Ministério do Ambiente.
- IHRU (2008) *Plano Estratégico de Habitação de 2008/2013*. IHRU, CET/ISCTE, LET/FAUP. URL: https://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/estudos/plano_estrategico/documentos_plano_estrategico_habitacao.html, consultado a 20.02.2018.
- Lefebvre, H. (1968) *Le droit a la ville*, Paris: Editions du Seuil.
- MOP (1969) *Colóquio Sobre Política de Habitação*, Lisboa: Ministério das Obras Públicas.
- Mendes, L. (2014) “Gentrificação e políticas de reabilitação urbana em Portugal: uma análise crítica à luz da tese rent gap de Neil Smith”, *Cadernos Metrópole*, vol.16, n.º32, Novembro 2014, pp.487-511.
- Neshkova, M. I. (2010) “The impact of subnational interests on supranational regulation”, *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n.º 8, Dezembro 2010, pp.1193-1211.
- Pereira, R. S. (1963) “Problemática da Habitação em Portugal – I”, in *Análise Social*, vol.I, n.º1, pp.33-66. URL: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1224082004Q0jEJ0de0Db10JN3.pdf>, consultado a 20.02.2018.
- Pinto, L. (2019) “Orçamento da habitação é reforçado, mas pouco”, *Público*, 18 Dezembro 2019.
- Pinto, T. C. (2017) “Moving to a new housing pattern? New trends in housing supply and demand in times of changing. The Portuguese case”, *Critical Housing Analysis*, vol.4, n.º1, pp.131-141.

Santos, A. C. (2019) *A nova questão da habitação em Portugal*, Lisboa: Actual Editora.

Santos, A. C., Teles, N., Serra, N. (2014) "Finança e Habitação em Portugal", *Cadernos do Observatório*, n.º2, Julho de 2014. Coimbra: Observatório sobre Crises e Alternativas, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

SEH (2017) *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação*, Lisboa: Secretaria de Estado da Habitação. URL: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=95621259-fdd4-4099-82f3-2ff17c522882>.

SEH (2018) *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação – Relatório da consulta pública*, Lisboa: Secretaria de Estado da Habitação. URL: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=b1a7b497-4f1f-4e3f-bc6e-260f7e7d8643>.

Seixas, J., Tulumello, S., Allegretti, G. (2019) "Lisboa em transição profunda e desequilibrada. Habitação, imobiliário e política urbana no sul da Europa e na era digital", *Cadernos Metrópole*, vol.21, n.º44, Janeiro/Abril 2019, pp.221-251.

SF (2001) "Estatuto da Cidade e Legislação Correlata", Lei n.º 10257/01 de 10 de Julho de 2001, *Constituição do Brasil*, Brasília: Senado Federal.

Tofarides, M. (2018) *Urban Policy in the European Union: A Multi-Level Gatekeeper System*, Nova Iorque: Routledge.

UN (1966), *International Bill of Rights*, Organização das Nações Unidas.

UN (2015) *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, United Nations General Assembly, 21 de Outubro de 2015.

UN (2016) *Habitat III – New Urban Agenda*, United Nations e Habitat III Secretariat. URL: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>, consultado a 23.02.2018.

UN-Habitat (2010) *State of the World's Cities 2010/2011 – Cities for All: Bridging the Urban Divide (2010)*, United Nations Human Settlements Programme.

UN-Habitat (2012) *State of the World's Cities 2012/2013 – Prosperity of Cities*, United Nations Human Settlements Programme.

Viegas, S. L. (2019) "Acesso à habitação por todos e para todos? Paradigmas e paradoxos da actualidade portuguesa", *Fórum Sociológico*, n.º 24, pp.71-80.

Wyly, E. (2012) "Contemporary Urbanization and Global City-Systems", *Cities*, Urban Studies 200, 29 de Setembro de 2012. URL: <http://ibis.geog.ubc.ca/~ewyly/u200/contemporary.pdf>, consultado a 20.02.2018.

Ordenamento do Território face à propriedade imobiliária

JORGE CARVALHO

Professor Associado Convidado

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro
Unidade de investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP)
da Universidade de Aveiro

1. O TEMA, EM CONTEXTO INTRODUTÓRIO

Aborda-se neste texto o Território, com especial incidência no **solo**, entendido este como superfície sólida da crosta terrestre, que pisamos e utilizamos, nele incluindo o solo tal como é entendido pelos agrónomos (a camada arável), mas aqui considerado e abordado na sua aceção mais integral.

Sabemos que o solo não foi criado pelo Homem, não tem custo de produção.

Sabemos também que o solo foi sendo apropriado pelo Homem, e que hoje é quase todo ele propriedade privada, espelhando a organização da sociedade atual.

E sabemos ainda que, em sociedade de mercado, o solo vai sendo transacionado, sendo-lhe atribuído um valor que, não tendo o solo custo de produção, decorre apenas do seu uso e, sobretudo, da sua expectativa de uso. Por isso se considera que todo o seu valor é renda fundiária.

Dependendo o valor do solo da sua expectativa de uso e cabendo ao Ordenamento do Território (OT) a fixação de regras para a transformação desse uso, é óbvio que o valor do solo depende muito e inevitavelmente do OT.

Enunciando as diversas funções do solo, aborda-se neste texto, a contradição – que pode existir e existe – entre o direito de propriedade do solo e o interesse coletivo, a “função social do solo”, cuja prossecução cabe ao **Ordenamento do Território**.

Os proprietários, legitimados pelo direito de propriedade, procuram natu-

ralmente alcançar com o seu bem o máximo de vantagem económica. Consta-se que muitas vezes o conseguem em contradição com o interesse coletivo. Tais situações revelam, por definição, uma falta de eficácia do OT.

Constata-se que o OT ignora, muitas vezes, a evolução da renda fundiária por ele próprio originada, para além de não equacionar e não dar resposta às contradições, no que ao uso do solo diz respeito, entre interesse coletivo e interesses individuais.

Estas contradições, muito profundas, prejudicam a eficácia do OT.

Defende-se, neste texto, que **assumir e disciplinar o confronto de interesses entre o Direito de Propriedade e a Função Social do Solo constitui um desafio central do Ordenamento do Território**, indispensável para que se possa tornar eficaz.

Formulam-se sugestões, muito concretas, para que esse caminho possa ser prosseguido em Portugal, o que exigiria alguns acertos legislativos, mas sobretudo uma outra atitude da Administração: visão estratégica, vontade, iniciativa, disponibilidade para inovar.

2. ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO – CONCEITO E NECESSIDADE

O Território, encarado numa escala ampla ou mais restrita, encerra sempre um conjunto de relações e interações entre elementos vivos e o meio em que habitam, com equilíbrios instáveis, continuidades temporais, ruturas.

Existe hoje a consciência de que que não dispomos de recursos infinitos e é inequívoco que a sobrevivência do Homem está intrinsecamente associada à sobrevivência dos demais seres vivos.

Importa também recordar e sublinhar que toda a ocupação humana, mesmo que individualizada, produz impactos na envolvente e está funcionalmente dependente de muitas outras ocupações. Pense-se, por exemplo, numa qualquer edificação; é óbvio que a sua utilidade não se perspetiva de forma isolada; necessita de infraestruturas (acesso viário, água, esgotos, energia, telecomunicações), necessita de equipamentos (de ensino, saúde, etc.). Além disso, vivemos numa sociedade muito móvel, deslocamo-nos para o trabalho, na procura de serviços ou de lazer.

Os edifícios, as infraestruturas (ou a falta delas) e as próprias deslocamentos estão organizados numa teia relacional, dependem uns dos outros, e produzem todos eles impactos ambientais.

Ou seja, a ocupação do território é, objetivamente, um processo coletivo que, integrando muitas iniciativas individuais, não se resume ao seu somatório. Quando assente em iniciativas casuísticas, não articuladas, dificilmente poderá deixar de ser caótica. A ocupação tem que ser pensada de uma forma global, exige uma disciplina relacional, cada transformação do território deveria subordinar-se a uma ideia de conjunto.

A essa ideia de conjunto e à consequente disciplina relacional chamamos Ordenamento do Território. Trata-se de uma atividade desenvolvida por um dos seres vivos, o Homem, que como os demais procura sobreviver.

Ordenamento do Território será então, na perspetiva antropocêntrica que assumimos, a procura de uma ocupação do Território que maximize a qualidade de vida do Homem com o mínimo de recursos, recursos próprios (tecnológicos, financeiros e organizacionais) e recursos existentes no seu habitat.

Na atual fase de desenvolvimento da Humanidade, o Ordenamento do Território é, sem qualquer dúvida, indispensável à nossa qualidade de vida e até à nossa sobrevivência.

Essa tarefa de procura de uma melhor qualidade de vida com o mínimo de custos, económico-financeiros e ambientais, este esforço de racionalidade coletiva, é – tem de ser e (mesmo que não exclusiva) só pode ser – uma atribuição e um dever da Administração Pública.

O cumprimento deste dever ou, dito de outra forma, a eficácia do Ordenamento deveria ir sendo medida e avaliada, o que não tem acontecido na perspetiva integral que aqui se defende. Desde logo, a informação em que se baseia este artigo encontra-se avulsa e pontualizada, por vezes apenas empírica.

Para a perspetiva de Ordenamento de Território atrás formulada, a respetiva avaliação deveria assentar numa monitorização contínua, assente em indicadores de qualidade de vida humana e de resiliência ambiental, assente em indicadores relativos aos recursos mobilizados ou depredados, biofísicos e financeiros, e (o que seria mais complexo) nas correlações de causa/efeito entre os primeiros e os segundos.

3. DIREITO DE PROPRIEDADE DO SOLO

O Homem, no seu enorme desenvolvimento enquanto espécie, foi-se aposando do Território e, concretamente, de quase todo o solo que o integra. Esta

posse do solo foi evoluindo ao longo do tempo, com diferentes intensidades e diferentes estatutos, espelhando em cada momento o desenvolvimento, relações de poder e organização da sociedade humana.

Na Europa foi na Idade Média que o Homem se apropriou de áreas muito vastas, cultivando a terra, assumindo então a propriedade um caráter eminentemente político, confundindo-se o direito (privado) de propriedade com o poder (político) do príncipe.

A distinção entre poder político e propriedade individual, a fase que se poderá identificar como de “privatização generalizada da propriedade”, ocorre com o fim do feudalismo e a monarquia absoluta e ganha enorme expressão com a ascensão da burguesia ao poder e com o liberalismo económico, sendo erigido em direito fundamental.

Passou-se, no seguimento da Revolução Industrial e num quadro de profundas alterações políticas, por um período em que é sublinhada a função social do solo e se defende uma maior intervenção do Estado; ocorrem processos de nacionalização ou, não acontecendo, distingue-se o “poder ter” do “poder utilizar” e recusa-se o “abuso do direito” de propriedade, atribuindo-lhe limites e também deveres.

Atualmente, com o retorno ao liberalismo e com algumas diferenças entre países “ocidentais”, neles estão genericamente institucionalizados os seguintes princípios:

- › A propriedade privada assumida como direito fundamental;
- › O direito de propriedade do solo entendido como um direito limitado, devendo a sua utilização subordinar-se ao “bem comum”;
- › O reconhecimento de que o solo tem uma função social, o qual integra a própria essência do direito de propriedade;
- › A atribuição à Administração Pública do dever de Ordenamento do Território (entendido este como direito dos cidadãos), sendo a Administração dotada de instrumentos que, em última análise, consubstanciam (ou autorizam) e operacionalizam os direitos e os deveres de utilização do solo.

Este quadro de princípios configura, como bem se percebe, uma situação de compromisso entre interesses conflitantes.

O direito de propriedade, numa sociedade de mercado, legitima que cada proprietário procure alcançar, com o seu bem, o máximo de vantagem económica, sendo expectável que aja em conformidade.

O reconhecimento da função social do solo introduz limites ao direito de propriedade, viabilizando o Ordenamento de Território. Para ser eficaz este

Ordenamento, a cargo da Administração, terá muitas vezes que contrariar os naturais desígnios económicos dos proprietários.

4. CONFRONTO DE INTERESSES ENTRE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DIREITO DE PROPRIEDADE

Pode considerar-se, na perspetiva antropológica que assumimos, que o Solo desempenha basicamente três funções:

- › A função ambiental, necessária à manutenção de equilíbrios ecológicos e, em última análise, à sobrevivência do Homem;
- › A função produtiva, que corresponde à atividade económica primária: agricultura, exploração florestal e extração mineira;
- › A função de suporte: de habitações, fábricas, infraestruturas, edificação em geral.

A função ambiental vai sendo crescentemente valorizada, já que as demais funções a ameaçam ao ponto de constituírem uma ameaça para o próprio Homem; mas esta valorização não tem tido ainda tradução económica concreta, operativa, vai sendo essencialmente discursiva.

As atividades agrícolas e florestais evoluem para monoproduções extensivas ou tendem a ser abandonadas, sendo que ambas as ocorrências ameaçam, não raro, equilíbrios ecológicos existentes.

Na sociedade atual, crescentemente urbanizada, os usos mais valorizados são sem dúvida os edificatórios. As cidades crescem, vão-se estendendo infraestruturas e espalhando edificações, criando expectativas que vão aumentando a renda fundiária dos terrenos envolventes. O processo urbano, de progressiva afetação de solos à urbanização e edificação, gera nesses solos mais-valias muito vultuosas.

Os interesses dos proprietários e o Ordenamento do Território (procura de racionalidade coletiva, defesa da função social do solo) opõem-se com muita frequência.

Mesmo numa perspetiva coletiva, também cada uma das três funções se confrontam não raro entre si.

Usos do Solo	Função Social do Solo	Remuneração económica da propriedade
Ambiental	✓	0
Produtivo	✓	Baixa
Suporte (edificatório, ...)	✓	Alta

A afetação do solo a um determinado uso tem sempre consequências, ambientais e vivenciais, e também no valor económico de cada propriedade.

Na perspetiva do interesse coletivo, o mesmo é dizer, da função social do solo, as três funções são igualmente importantes, havendo que implantar cada uma delas nos locais para tal mais adequados, considerando as características intrínsecas de cada local e a relação funcional que estabelecem entre si.

A perspetiva da propriedade é, naturalmente, bem diferente, já que as três funções do solo a remuneram de forma muito desigual: a ambiental não é remunerada, não obstante o crescente reconhecimento da sua importância; os usos florestal e agrícola poucas vezes garantem uma rentabilidade satisfatória; a urbanização e a edificação têm sido altamente valorizadoras.

Não é de estranhar, portanto, que os proprietários procurem afetar o solo à edificação, quando para tal exista procura e, mesmo que não exista, procurando assegurar a possibilidade de urbanizar ou edificar no futuro.

5. ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL: AS RAZÕES DA SUA INEFICÁCIA; AS ALTERAÇÕES NECESSÁRIAS

Concluiu-se, do que atrás foi dito, que não pode ocorrer uma ocupação ordenada do Território sem uma ação eficaz de Ordenamento do Território, sendo este uma atribuição e uma obrigação da Administração Pública.

Para ordenar o território a Administração dispõe de vários instrumentos, sendo que, de forma muito elementar, se podem apontar os seguintes:

- › A tributação sobre o imobiliário, uma espécie de "música de fundo" que

determina o comportamento padrão dos proprietários, tornando-os mais ativos ou mais imobilistas.

- › Os planos de ordenamento do território, de diversas abrangências territoriais, os quais, conjugados com servidões e restrições de utilidade pública, estabelecem as regras de ocupação.

- › O licenciamento administrativo, através do qual cada iniciativa privada é autorizada; e a conseqüente fiscalização das ocupações que vão ocorrendo.

- › A realização de iniciativas públicas, concretizadas de forma direta, em parceria, ou em substituição de proprietários.

Olhando para a transformação do território que tem ocorrido nas últimas décadas em Portugal facilmente se conclui que não tem ocorrido de forma ordenada:

- › A edificação multiplicou-se, em quantidade excessiva e deixando ao abandono muita da existente, estendendo-se de forma fragmentada e dispersa por áreas muito vastas.

- › As florestas ardem.

- › Não se vislumbra uma efetiva valorização dos recursos ambientais.

Conhecendo o Sistema de Ordenamento praticado em Portugal nas últimas décadas, detetam-se sem dificuldade as razões da sua ineficácia:

- › Incidiu quase exclusivamente em servidões e restrições de utilidade pública, na elaboração (arrastada por tempos inacreditáveis) de planos de ordenamento do território e no licenciamento individualizado de operações casuísticas (fechadas no limite da respetiva propriedade).

- › A fiscalidade relativa ao imobiliário, tal como as taxas urbanísticas, estimularam uma dinâmica irracional de ocupação do território, tendo fomentado o imobilismo fundiário (não utilização da propriedade) e a ocupação edificatória nos locais mais desadequados. De notar que, neste domínio, o Sistema tem vindo a ser corrigido.

- › A realização de iniciativas públicas tem sido comandada por visões sectoriais (de cada Ministério, não subordinadas a uma visão territorial de conjunto) e tem andado a reboque de oportunidades financeiras (“fundos estruturais”), poucas vezes procurando uma articulação funcional e temporal com o investimento privado (o qual é, afinal, quantitativamente dominante na sociedade atual).

Uma ação pública centrada em planos (assentes em pressuposto de grande crescimento, muito permissivos, sem programação) e em licenciamento (casuístico, dependente da iniciativa – ou da falta dela – de cada proprietá-

rio) é manifestamente insuficiente para assegurar um Ordenamento eficaz.

Para que o território se desenvolva de forma ordenada, para que cada prédio vá sendo utilizado de forma adequada, para que ocorram nos locais e momentos adequados as intervenções de que o território de facto necessita, é indispensável uma muito maior iniciativa pública, de combate ao imobilismo fundiário, mobilizadora de proprietários e promotores, fazendo acontecer.

Vem a propósito uma observação (importante, mas que aqui quase não será desenvolvida/justificada): ao contrário do que muito se afirma, existem meios jurídicos e financeiros para que pudesse ocorrer uma maior dinâmica de iniciativa pública; o que falta é atitude, vontade política e capacidade técnica, disponibilidade efetiva para procurar novos caminhos, para inovar.

6. ASSUMIR E DISCIPLINAR O CONFRONTO DE INTERESSES ENTRE DIREITO DE PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL DO SOLO: DESAFIO CENTRAL NO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Voltando ao tema central que aqui se pretende realçar, há que dizer que uma qualquer institucionalização e aplicação dos referidos instrumentos de Ordenamento não pode ignorar a lógica e os interesses da propriedade, pois estes, de forma ativa ou por omissão, no quadro da lei ou ilegalmente, não deixarão de se manifestar.

A evolução da renda fundiária, o mesmo é dizer, a evolução do valor de mercado de cada prédio, depende do que nele se puder edificar, o que por sua vez depende das regras de Ordenamento do Território. Resulta, pois, que o valor das propriedades depende em muito da ação da Administração Pública.

Depende, desde logo, do zonamento adotado nos planos de ordenamento, os quais têm o resultado perverso de aumentar o valor das áreas classificadas como urbanas, estimulando a edificação avulsa em solo rural, por ser mais barato.

Assim sendo, afigura-se fundamental que os instrumentos de Ordenamento do Território, nomeadamente os planos, identifiquem a evolução da renda fundiária por eles suscitada e regulem a sua distribuição, atenuando as diferentes remunerações das diversas funções do solo.

Tal exigiria a adoção de mecanismos perequativos sendo que, para tal:

- › O direito de propriedade deveria ser bem explicitado e associado a usos correntes, nomeadamente agrícolas e florestais;
- › O uso mais remunerador, o edificatório, deveria pagar pela vantagem adquirida;

› As inibições por razões ambientais aos usos correntes deveriam ser resarcidas.

Deveriam, mais em concreto, através de regras transparentes, justas e eficazes:

› Estabelecer quem e em que percentagens - propriedade e função social do solo – se devem apropriar das mais-valias originadas pelo processo edificatório;

› Estabelecer um tratamento similar para prédios similares afetos a usos urbanos, uma distribuição perequativa entre eles das mais-valias (edificabilidade que lhes for autorizada) e dos correspondentes encargos urbanísticos.

› Identificar usos que originem externalidades ambientais positivas e criar mecanismos, fiscais e financeiros, que incentivem e remunerem esses usos.

› Assegurar que o balanço financeiro das compensações perequativas seja de soma nula (condição indispensável para que seja exequível).

A ideia de perequação aplica-se de forma transversal e desejavelmente coerente em todos os instrumentos de ordenamento.

Visa atenuar desequilíbrios entre valorações pecuniárias das diversas funções desempenhadas pelo solo, melhorar o funcionamento do mercado fundiário, ajudar à convergência entre os interesses dos proprietários e os interesses coletivos.

Para o alcançar plenamente, a perequação deveria organizar-se em diversos âmbitos geográficos, complementares entre si:

› À escala planetária, entre países, acautelando impactos ambientais que ameaçam equilíbrios, ecossistemas e o próprio Homem (veja-se o exemplo, mesmo que imperfeito, do mercado de carbono).

› Em cada país ou região, procurando um melhor equilíbrio entre as funções urbana, agrícola-florestal e ambiental, fazendo com que a valorização edificatória compense as maiores restrições de natureza ambiental.

› Em cada cidade alargada, compensando as desigualdades introduzidas por planos zonamento, que estabelecem zonas de uso altamente lucrativo e zonas de uso público não remunerado pelo mercado.

› Em cada urbanização, compensando as soluções de desenho urbano, que delimitam lotes para edificação e áreas destinadas a uso público ou equipamentos sociais.

Centrando-nos nas operações privadas de ocupação do solo, há ainda que recordar que cada uma delas origina externalidades, traduzidas em impactos ambientais e em alterações de valor dos prédios vizinhos, seja no momento da execução inicial, seja através dos usos consequentes.

Tais externalidades podem ser positivas (é o caso da construção de novas infraestruturas, que quase sempre aumentam a expectativa edificatória); e podem ser negativas (por exemplo uma atividade poluente, ou uma que origine muito tráfego).

Para que as operações individualizadas obedeçam a uma racionalidade coletiva é necessário que compensem ou sejam compensadas pelas externalidades (negativas ou positivas) que originam. Só assim se estabelecerá alguma equidade entre privados (proprietários e promotores) e se poderá melhorar o funcionamento do mercado imobiliário.

A internalização das externalidades deveria ser um dos desígnios e uma das principais tarefas do Ordenamento do Território.

Em qualquer caso, é muito importante o estabelecimento de direitos e deveres, claros e transparentes, de proprietários, promotores, utilizadores e da própria Administração Pública.

No que à propriedade diz respeito, os direitos associam-se inevitavelmente a usos e estes a renda fundiária. Para uma distribuição justa dessa renda as regras sobre utilização do solo (com expressão cartográfica) têm que ser complementadas por mecanismos de natureza compensatória.

Não menos importante é a fixação dos deveres de cada proprietário e de cada utilizador, tendo em atenção a função social da propriedade. Em tais deveres deve estar incluída uma utilização adequada e efetiva, evitando situações de abandono e desperdício; e, também, a explicitação e assunção dos encargos inerentes à valorização do solo.

Trata-se, no essencial, de clarificar um regime fundiário, estabelecendo uma adequada dimensão cadastral e um quadro de direitos e deveres da propriedade do solo que facilitem a convergência entre os interesses privados (individualizados) e os interesses coletivos que o Ordenamento deve visar.

O que aqui se defende poderia e deveria ter aplicação concreta em todos os usos do solo, designadamente no urbano, no agrícola e no florestal, sendo que para todos e cada um deles se deveriam considerar os recursos que irão mobilizar, os impactos que irão originar e as mais e menos-valias fundiárias em perspectiva.

Sem se pretender ser exaustivo, abordam-se nos pontos seguintes a ocupação urbano/edificatória (sobre a qual temos desenvolvido trabalho prático e conceptual) e a ocupação florestal (reflexão motivada pelos acontecimentos recentes). Os caminhos de OT atrás sugeridos serão então formulados de forma um pouco mais concreta e detalhada.

7. OCUPAÇÃO URBANA/EDIFICATÓRIA

O crescimento urbano e edificatório não tem ocorrido de forma ordenada. Tal afirmação, já antes formulada, assenta na constatação, simples e sintética, das transformações que ocorreram nas últimas décadas no território português:

- › Crescimento pouco estruturado, espalhado por áreas muito vastas, aparentemente e de facto em grande parte casuístico.
- › Mobilidade assente, quase exclusivamente, no automóvel individual.
- › Um enorme e pouco criterioso estender de infraestruturas, a reboque de uma dinâmica edificatória dispersa e fragmentada.
- › Densidades excessivas nalguns locais; em muitos outros, terrenos expectantes e densidades insuficientes para justificarem redes públicas de infraestruturas.
- › Construção nova em excesso; edifícios, nomeadamente muitos dos antigos, degradados e devolutos.

Toda esta transformação revela uma insuficiente racionalidade coletiva no aproveitamento dos recursos ambientais, imobiliários, energéticos e até financeiros.

Mas traduz, em sentido contrário, uma lógica individualizada de proprietários e promotores na procura de afetação de mais valias fundiárias aos prédios de que são proprietários e/ou às operações urbanísticas que desenvolvem.

Atualmente a valorização da propriedade passa por conseguir afetá-la o mais possível à construção; e é isso que tem acontecido. É o caso, obviamente, das densidades excessivas, da torre que surge sem justificação plausível em tecido urbano consolidado com insuficiência de espaço público. É também o caso da generalidade da ocupação dispersa, da edificação em solo rústico em locais onde não deveriam existir, face ao solo que ocupam e sobretudo face aos custos de infraestruturas e de mobilidade e aos impactos ambientais que originam.

Razões convergentes, mesmo que através de caminhos opostos, explicam a existência de muitos terrenos infraestruturados e de muitos edifícios desaproveitados. Traduzem uma atitude de aforro, imobilista, assente na convicção de que com o tempo os prédios se irão valorizando. Sendo que, como atrás se referiu, o valor do solo corresponde no essencial a expectativa, até poderá de facto acontecer (veja-se o que se passa agora em Lisboa e no Porto).

Perante a transformação ocorrida a conclusão só pode ser uma: o Ordenamento Urbanístico praticado tem sido ineficaz. No confronto, inevitável, entre função social do solo e interesses imobiliários individuais, estes, em muitos casos, tiveram êxito.

As razões de tal ter acontecido já atrás foram enunciadas de forma genérica. Mais especificamente, relativamente à ocupação urbana/edificatória, podem apontar-se as seguintes:

- › Uma Administração Urbanística muito passiva, assente em Condicionantes, Planos e Licenciamento, quase apenas nisso.
- › Planos cuja elaboração se “eterniza” (com maior incidência em análises do que em propostas) e que não incluem programação nem orientações executórias; dependentes, portanto, da iniciativa ou da falta dela de proprietários e promotores.
- › Escassez de iniciativa urbanística municipal para execução integrada de operações estratégicas, seja através de realizações diretas, seja na mobilização de proprietários e dinamização de parcerias.
- › Uma tributação imobiliária que até há pouco tempo (e em parte ainda agora) fomentou o imobilismo de que atrás falámos.

Revelam-se necessárias, então, alterações muito profundas na prática urbanística corrente. Sublinha-se “prática corrente”, já que o quadro legal em vigor, mesmo com diversas contradições e insuficiências, exige essa alteração e estabelece as linhas gerais do caminho a prosseguir.

Articulando enquadramento legal com diagnóstico territorial pode concluir-se que os caminhos dessa alteração terão que visar:

- › A Regeneração Urbana, necessariamente complementada por uma atitude de Contenção Edificatória.
- › A Estruturação da Cidade Alargada, a qual exige a identificação e execução de operações de Colmatação Estruturante.

Para alcançar tais objetivos, afigura-se necessário a adoção de uma política pública de Afetação das Mais Valias, racional, transparente e operativa.

O combate à existência de muitos edifícios degradados e devolutos, a Regeneração Urbana (dos “centros históricos”, mas também das “periferias”) é o desafio central, sendo para tal necessárias:

- › Ações incidindo sobre os próprios edifícios, incluindo pressões e incentivos aos proprietários, incentivos a promotores e a utilizadores e, supletivamente, ação pública direta.
- › Ações de qualificação urbanística: de integração territorial, de qualificação do espaço público e de animação da vida local.

Concomitantemente, há que adotar uma atitude de contenção edificatória, evitando a multiplicação de obras novas que ocorreu no passado, o que implica:

- › Diminuição substancial dos perímetros urbanos.

- › Enquadramento e disciplina da ocupação dispersa, até agora sempre crescente.
- › Aumento dos encargos urbanísticos e dos impostos associados a obra nova.

A Estruturação da Cidade Alargada assenta na explicitação, qualificação e construção (quando necessária) de uma rede bem articulada de elementos estruturantes, constituídos basicamente por rede de mobilidade, corredores ecológicos (com função ambiental, mas também de usufruto humano) e polos vivenciais (centralidades e todos os que revelem especial capacidade atrativa).

Esta estruturação exige operações que denominamos de Colmatação Estruturante. São operações urbanísticas específicas, com localização e programa próprios, que raramente podem ser apenas de reabilitação no seu sentido estrito, porque quase sempre exigem alargamento substancial do espaço público.

Para prosseguir este caminho são então necessárias alterações muito significativas na prática de Administração Urbanística.

Falta, desde logo, aprofundar a alteração da tributação que incide no imobiliário:

- › Incentivando a oferta a preços compatíveis nos locais desejados
- › Conseguindo que, para promotores e utilizadores, a reabilitação seja economicamente vantajosa quando comparada com a obra nova.

E falta, sobretudo, uma muito maior iniciativa pública, nomeadamente municipal, traduzida em ações diretas ou na dinamização de parcerias, que façam acontecer nos locais e momentos adequados as intervenções de que o território de facto necessita. São, no essencial, operações de reabilitação integrada e/ou de colmatação estruturante, sendo de notar que, em muitos casos, estas se podem e devem pagar a si próprias face às mais-valias que originam. Ao contrário do que muito se afirma, existem os meios jurídicos e financeiros para tal, o que falta é iniciativa.

A alteração sugerida exige a adoção de uma política pública de Afetação das Mais-valias racional, justa, transparente e operativa.

O processo de construção e de transformação das cidades, exigindo investimento público, nomeadamente em infraestruturas e equipamentos, tem um forte impacto no valor do solo. Gera uma mais-valia, crescente, em todas as situações em que vai aumentando a expectativa de edificabilidade, nomeadamente quando a Administração estabelece em plano a possibilidade edificatória e quando concede, através de licença, o direito a edificar.

Coloca-se uma questão básica (jurídica, económica e política), a de saber quem deverá arrecadar essa mais-valia:

- › O proprietário, que é detentor de um direito, mas que é ator essencialmente passivo nesse processo de valorização?
- › Ou a Administração Pública (intérprete e protagonista da função social do solo), cujos atos administrativos (plano e licença) criam essa mais valia?

Até agora as mais-valias têm sido arrecadadas quase na totalidade pelos proprietários, embora de uma forma muito desigual, variando em função dos usos que o plano estabelece para cada parcela.

O atual quadro legal - Lei 31/2014, Lei de Bases do Solo, do Ordenamento do Território e do Urbanismo - respeitando o princípio da igualdade e reconhecendo a função social do solo, estabelece o enquadramento para uma prática totalmente distinta:

- › Atribuindo aos municípios (através do plano) a competência para estabelecerem a parte das mais valias que será afeta aos proprietários e a que será afeta à função social do solo, integrando um “Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística”. - Exigindo uma perequação entre proprietários, o direito a uma mesma edificabilidade média para todos os prédios com características similares e mecanismos de compensação quando tal não possa ocorrer.

Trata-se, então, de cumprir e potenciar o que a Lei determina.

De realçar que o estabelecimento de normas perequativas não é apenas um imperativo de justiça, é também um instrumento fundamental para um melhor ordenamento urbanístico, nomeadamente para:

- › Estabilizar o valor do solo, fazendo com que a respetiva edificabilidade (e, portanto, o seu valor) seja transparente e conhecido.
- › Viabilizar parcerias ente proprietários, condição essencial para que, dinamizadas pelos municípios, possam ocorrer as operações integradas de que o território necessita.

8. OCUPAÇÃO FLORESTAL

Vivemos muito recentemente (verão de 2017) a tragédia superlativa dos fogos florestais. Mas há que não esquecer os factos correntes: a floresta mediterrânica arde; e a floresta portuguesa tem ardido muito todos os anos.

Perante estes factos, para os minimizar, têm sido anunciadas e de alguma forma desenvolvidas medidas de três tipos:

- › Melhoria da logística de combate a incêndios, em equipamentos e orga-

nização; mas importa não ignorar que o sistema instalado em Portugal, em €/ha, é já hoje um dos mais caros do mundo.

- › Ações de sensibilização e responsabilização, visando a alteração de comportamento dos cidadãos e, conseqüentemente, a diminuição das situações de risco.

- › Ordenamento florestal (sendo este o domínio que aqui se aborda).

Importa referir, antes de mais, algumas das características da ocupação florestal existente em Portugal, recorrendo para tal a informação recolhida na obra *“Economia da Floresta e Ordenamento do Território”* (2017), editada pelo Concelho Económico Social:

- › A floresta, incluindo matas e pastagens espontâneas, ocupa mais de 2/3 do País.

- › 36% corresponde a espécies autóctones, 30% a pinheiros e 26% a eucaliptos, tendo estes vindo a ocupar uma área cada vez maior.

- › Situações de florestas, matas e pastagens sem exploração estão em crescimento e já correspondem a mais de metade da referida ocupação.

- › Ocorre quase toda em propriedade privada (apenas 3% é pública; na Europa é 44%).

- › Os prédios são na sua maioria de pequena dimensão, em 82% dos concelhos a área média dos prédios rústicos é inferior a 5 ha.

A ocupação florestal vai sofrendo alterações profundas, traduzidas sobretudo em abandono crescente e em monoprodução de eucalipto. Uma e outra transformação (talvez a primeira ainda mais do que a segunda) aumentam exponencialmente a exposição aos fogos.

O que surge aos olhos de todos como um manifesto atentado ao “bem comum”, corresponde de facto a atitudes económicas racionais numa perspetiva individual:

- › Em prédios de pequena dimensão, cujos proprietários moram longe e já nem lhes conhecem os limites, uma exploração florestal adequada dar-lhes-ia trabalho e prejuízo; mais fácil e económico é deixá-los ao abandono.

- › Ou então, como alternativa, plantá-los com eucaliptos; se correr bem, se não arderem, até podem dar um rendimento razoável.

Dizem os especialistas que para uma exploração racional da floresta, com uma mistura adequada de espécies, com os acessos e os aceiros necessários e com limpeza periódicas, visando a sua resiliência ambiental (nomeadamente aos fogos) e concomitantemente a sua rentabilidade económica, são necessárias unidades de centenas de hectares.

Fala-se para tal e neste sentido de:

- › Identificação dos limites cadastrais da propriedade.
- › Responsabilização dos proprietários.
- › Processos de reparcelamento e de gestão integrada.
- › Constituição de bancos públicos de terra, com prédios de heranças jacentes, de proprietários desconhecidos, talvez de prédios abandonados.

Tudo isto se afigura muito moroso, impraticável, pelo menos em tempo útil. Não será fácil, em muitos casos, identificar os proprietários. Mesmo que identificados, não se vislumbra a eficácia de intimação que, basicamente, os obrigaria a suportar prejuízos. Bancos de terra públicos, no meio dos outros, para que iriam servir? Emparcelamentos a gosto: será que chegarão a acontecer? e daqui a quanto tempo?

A situação de urgência que vivemos solicita uma resposta rápida e operativa por parte da Administração Pública, traduzida em emparcelamentos automáticos, assentes em boas práticas já ensaiadas, estabelecendo “zonas de intervenção florestal” (ZIF). Mais em concreto:

- › Delimitação, com base em conhecimento técnico, de unidades de gestão adequadas.
- › Levantamento cadastral sumário, concomitante a essa delimitação; a sua conclusão aconteceria à *posteriori*, em prazo para tal estabelecido; a identificação de prédios e proprietários teria por base os documentos de posse, dispensando levantamentos topográficos.
- › Emparcelamento obrigatório, imediato e automático dos prédios inseridos nessas unidades, por via administrativa, constituindo um único prédio em regime de compropriedade.
- › Entidade de gestão nomeada pelos proprietários, supletivamente pelo Governo se e enquanto os proprietários não se organizassem para tal.
- › Programas de apoio público a estas entidades: para financiamento dos projetos e intervenções iniciais; específicos para famílias dependentes do rendimento florestal.
- › Empregos criados por estas explorações florestais prioritariamente para proprietários.

As zonas de proteção aos aglomerados urbanos poderiam talvez ser integradas em processos similares aos das ZIF, mas dispensando emparcelamento obrigatório e com os municípios a assumir a sua dinamização.

Estas propostas assentam então em factos e em evidências:

- › A atual ocupação florestal em Portugal traduz-se em perigo e desperdício.

- › O abandono e o uso desadequado terão que ser impedidos, prejudicam terceiros e o bem comum.
- › As soluções terão que compatibilizar resiliência com rentabilidade económica.
- › Para tal, as explorações florestais têm que ser extensivas, no espaço e no tempo.
- › Não haverá solução operativa sem emparcelamentos e gestão integrada.
- › Não haverá solução rápida, adequada à urgência que vivemos, sem uma intervenção resoluta da Administração, alterando a atual estrutura da propriedade.

O tema da ocupação florestal em Portugal traduz bem aquilo de que atrás se falou: a dinâmica da propriedade privada do solo não compatibilizada com a sua função social; um sistema de ordenamento do território sem assumir o seu papel, pecando por omissão, sem prosseguir o “bem comum” e, para tal, procurar a sua compatibilização com o interesse económico dos proprietários.

É curioso perspetivar que, nesta profunda alteração estrutural que aqui se propõe, se vislumbram mais reservas políticas do que económicas e sociológicas.

Por parte dos proprietários, haveria resistências de alguns deles, claro. Mas haveria também apoios, provavelmente dos muitos que nem conhecem ou nem sabem o que hão de fazer aos prédios que herdaram, que têm medo de ser responsabilizados pelos fogos. E, de facto, o caminho proposto seria a maneira, responsável, de poderem tirar alguma rentabilidade dos respetivos bens.

Ao nível político talvez suscitasse objeções ideológicas: da “direita”, porque se estaria a intervir na “sacrossanta” propriedade; da “esquerda” porque os emparcelamentos poderiam facilitar futuras concentrações de capital. Ou talvez apenas porque vivemos num momento apático, em que se fala muito de “reformas” sem que se façam as necessárias, se fala muito de “inovação” mas de facto e apenas da tecnológica. Ou talvez não seja assim, e haja o rasgo reformista e inovador capaz de levar a cabo algo próximo do aqui sugerido...

9. O TEMA, EM CONTEXTO CONCLUSIVO

Assume-se o Ordenamento do Território como ação, organizada, que visa uma ocupação do Território que maximize a qualidade de vida do Homem com o mínimo de recursos, recursos próprios (tecnológicos, financeiros e organizacionais) e recursos existentes no seu habitat.

Sublinham-se os seguintes factos:

- › O solo, na sociedade atual é quase todo propriedade de alguém.
- › Cada proprietário, legitimado pelo direito de propriedade, procura naturalmente tirar vantagem desse seu bem económico.
- › Os seus interesses conflituam muitas vezes com a “função social do solo”, com os objetivos eminentemente coletivos que o Ordenamento do Território visa alcançar.

Constata-se, em avaliação global, que o Ordenamento do Território em Portugal não tem sido eficaz.

Enumeram-se razões que explicam essa falta de eficácia, das quais se destacam:

- › Uma Administração muito passiva, com escassa iniciativa própria (direta ou através da organização de parcerias).
- › Um Ordenamento do Território que quase ignora os impactos na evolução da renda fundiária que de facto origina.

Formulam-se sugestões para uma transformação significativa do Ordenamento do Território que tem sido praticado.

Centram-se, especialmente, na necessidade de uma maior iniciativa pública, que faça acontecer as iniciativas estratégicas e/ou estruturantes de que, numa perspetiva coletiva, o território necessita.

Assentam na necessidade do OT integrar, com equidade e eficácia:

- › Perceção dos direitos e das dinâmicas de proprietários e promotores.
- › Equilíbrio operativo entre direitos e deveres da propriedade.
- › Perceção sobre a evolução da renda fundiária dos diversos prédios.
- › Regulação transparente da distribuição de mais-valias e menos-valias.
- › Estímulo a utilizações efetivas e consonantes com a função social do solo.

Os caminhos propostos, de âmbito genérico e abrangente, são explicitados com maior pormenor e precisão na abordagem de duas ocupações fundamentais, a urbana/ edificatória e a florestal.

A prossecução de tais caminhos terá, naturalmente, que prever, considerar e acautelar eventuais efeitos colaterais e formas de os mitigar e ultrapassar.

Para tal afigura-se útil perceber que a mudança atinge interesses económicos, práticas profissionais e aspetos culturais/ideológicos.

As questões mais objetivas residem nos interesses económicos. Para os considerar é necessário identificar e distinguir os diversos agentes envolvidos em cada processo de ocupação do território:

- › A proposta formulada para a floresta assume como objetivo central a compatibilização de resiliência ambiental com a defesa de interesses económicos in-

individuais. Pode suscitar objeções, mas serão sobretudo de natureza subjetiva.

› Já o que se propõe relativamente à ocupação urbana/edificatória conflituosa, de facto, com ações e operadores de valorização/especulação imobiliária; mas, em sentido contrário, beneficia todos os outros, empresas e famílias que se querem instalar e até industriais de construção civil.

As questões mais operativas passam pela alteração das práticas profissionais, por uma outra forma de fazer, exigindo:

› Projetistas capazes de compaginar soluções urbanísticas/arquitetónicas com processos perequativos da edificabilidade e dos encargos urbanísticos.

› Uma Administração menos centrada na “vírgula da lei” e com capacidade para considerar as problemáticas fundiária e económica.

› Processos formativos nestes domínios, nos serviços e nas escolas, para profissionais e para alunos (os atuais são escassos e desadequados).

As questões mais relevantes centram-se, contudo, nos aspetos culturais/ideológicos, uma vez que o está em causa é uma mudança de atitude, uma alteração na atual relação entre Estado e iniciativa privada.

A eficácia do OT exige que seja o Estado (no sentido lato, integrando municípios) a tomar a iniciativa, a fazer acontecer, mesmo que a propriedade e o investimento se mantenham privados. Tal mudança confronta-se com a ideologia liberal, hoje dominante, e exige uma significativa alteração integrada: técnica e organizacional; económica e social; cultural e política.

Os caminhos propostos são, assim, difíceis de trilhar, mas são necessários e são também exequíveis. Para que aconteçam são necessários:

› Políticos com discernimento, coragem, vontade de inovar e capacidade para se rodarem de apoio técnico adequado.

› Operações efetivas que demonstrem, na prática, o acerto do novo caminho a prosseguir, a sua adequação à defesa do interesse coletivo.

› Divulgação pública, formativa e informativa, que ganhe a opinião pública para os processos em desenvolvimento e mobilize a participação cidadã.

Exige, em suma e antes demais, ação POLÍTICA, com letra maiúscula, com a função nobre que deveria desempenhar.

**Território, Planeamento
e Urbanismo** · teoria e prática

nº2, Setembro de 2020

ISSN 2184-1802

