

Coleção Investigação | Ciências Sociais

UM
UMinho Editora

Os Desafios (Geográficos) da Governação Territorial

Pedro Chamusca e António Bento-Gonçalves (Eds.)

 **CECS**
centro de estudos
de comunicação
e sociedade





UMinho Editora

Investigação
Ciências Sociais



CECS
centro de estudos
de comunicação
e sociedade

EDITORES

Pedro Chamusca

António Bento-Gonçalves

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Manuela Martins

Rosa Cabecinhas

FOTO CAPA

Pxhere

DESIGN

Tiago Rodrigues

REVISÃO

Inês Mendes

Sofia Salgueiro

PAGINAÇÃO

So ia Salgueiro

IMPRESSÃO e ACABAMENTOS Europress - Indústria Gráfica

EDIÇÃO UMinho Editora/Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade

LOCAL DE EDIÇÃO Braga 2023

ISBN 978-989-9074-07-1

eISBN 978-989-9074-08-8

DOI <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70>

Os conteúdos apresentados (textos e imagens) são da exclusiva responsabilidade dos respetivos autores.
© Autores / Universidade do Minho – Esta obra encontra-se sob a Licença Internacional Creative Commons
Atribuição Compartilha Igual 4.0.

Os Desafios (Geográficos) da Governação Territorial

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00736/2020 (financiamento base) e UIDP/00736/2020 (financiamento programático).

No âmbito do planeamento, ordenamento do território e gestão territorial há três conceitos que se têm vindo progressivamente a afirmar como centrais: a coesão territorial, a sustentabilidade e a governança. O primeiro, é entendido como um processo de construção de territórios mais coesos e equilibrados, através da valorização da diversidade espacial e de princípios de justiça social e espacial. O segundo associado a um aumento das preocupações ecológicas e produtivas, bem como a uma utilização racional dos recursos nos processos de desenvolvimento. O terceiro diz respeito a uma transformação do modelo de governação do território, privilegiando abordagens participadas e colaborativas que promovam a envolvimento efetivo de um maior número de atores no processo de tomada de decisão.

No âmbito destes conceitos e do processo de gestão territorial há um conjunto alargado de desafios que se colocam. O livro identifica e discute esses vários desafios. Investigadores e docentes de referência em Portugal, de diferentes universidades, analisam a evolução recente e os caminhos para a sua implementação plena em Portugal.

O livro pretende ser uma ferramenta de apoio ao planeamento e governação do território, considerando as recentes dinâmicas sociais, económicas, culturais e ambientais em Portugal e os desafios que se colocam no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência, do Portugal 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da *Agenda 2030*.

O livro pretende ser útil para autarcas, planeadores e investigadores e alunos das várias disciplinas que intervêm no planeamento e gestão territorial. Pretende também ser uma ferramenta de apoio à tomada de decisão e formulação de políticas públicas mais eficazes e eficientes, promotoras de desenvolvimento espacial e qualidade de vida.

Three key concepts have emerged within planning, spatial planning and territorial management: territorial cohesion, sustainability and governance. The first is perceived as a transformative process that aims to create more cohesive and equitable territories by embracing spatial diversity and promoting social and spatial justice principles. The second concept is linked to heightened ecological and productive concerns and rational use of resources in development processes. The third concept pertains to a shift in the territory's governance model, favouring participatory and collaborative approaches that foster the active engagement of a wider range of stakeholders in the decision-making process.

Numerous challenges must be addressed within the scope of these concepts and the territorial management process. This book identifies and explores these various challenges. Leading researchers and professors from various universities in Portugal analyse the recent evolution and the pathways towards its full implementation in the country.

The book aims to be a resource for facilitating the planning and governance of the territory, considering the current social, economic, cultural and environmental dynamics in Portugal. It also addresses the challenges posed by the Recovery and Resilience Plan, Portugal 2030 and the Sustainable Development Goals of the *2030 Agenda*.

The book aims to be a valuable resource for mayors, planners, researchers, and students from various disciplines involved in territorial planning and management. Additionally, it seeks to serve as a tool for supporting decision-making and the development of more effective and efficient public policies, promoting spatial development and quality of life.

Translation: Anabela Delgado

<i>Notas Biográficas</i>	11
<i>Prefácio</i> , João Ferrão	23
<i>Abertura: Os Desafios (Geográficos) da Governação Territorial</i> , Pedro Chamusca e António Bento-Gonçalves	25
<i>Coesão e Inovação Territorial</i> , Pedro Chamusca	29
<i>Cadastro Predial – Balanço e Perspetivas</i> , Rui Pedro Julião	49
<i>Riscos Naturais em Portugal</i> , António Bento-Gonçalves	61
<i>A Proteção Civil em Portugal – Visão Panorâmica</i> , António Amaro	85
<i>A Cidadania Territorial e a Educação Geográfica</i> , Cristiana Martinha e Pedro Rego	121
<i>Sustentabilidade Alimentar: Do Futuro Incerto à Resposta Certa</i> , Cynthia Luderer	135
<i>Governança, Movimentos Sociais de Base Territorial e Participação Cívica em Portugal</i> , Fernando Nogueira, João Seixas e João Carlos Mota	161
<i>Governação de Proximidade: Capacitação e Sentimento de Pertença</i> , Filipe Lima	183
<i>Demografia</i> , Ângela Silva e Pedro Chamusca	195

<i>Habitação e Gentrificação</i> , Simone Tulumello e Marco Allegra	223
<i>Turismo Urbano</i> , Jorge Ricardo Pinto	237
<i>A Importância do Planeamento da Mobilidade e das Acessibilidades Para a Construção de Cidades Sustentáveis e Inclusivas</i> , Paula Teles	243
<i>Urbanismo Comercial</i> , José Alberto Rio Fernandes	257
<i>Dados Abertos e Inovação no Território</i> , Luís Carvalho	273
<i>Cultura e Associativismo ao Serviço do Desenvolvimento Local</i> , Pedro Rego	301

Notas Biográficas

Ângela Silva é geógrafa pela Universidade do Porto, com especialização em ensino da geografia. É professora de geografia do ensino básico e secundário. É investigadora doutoral no Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, onde desenvolve investigação sobre desenvolvimento rural, coesão territorial e políticas públicas para o desenvolvimento. É autora de vários textos sobre estas temáticas.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2023-6064>

Email: angela_madureira@hotmail.com

António Bento-Gonçalves é licenciado em geografia e mestre em geografia física, pela Universidade de Coimbra, e doutorado em geografia física e estudos ambientais, pela Universidade do Minho, onde é professor associado no Departamento de Geografia do Instituto de Ciências Sociais. É investigador no Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, igualmente da Universidade do Minho, tendo sido membro e coordenador do Centro de Estudos em Geografia e Ordenamento do Território – Universidade do Minho e membro da comissão diretiva do Centro de Estudos em Geografia e Ordenamento do Território, entre 2013 e 2016. Foi vice-presidente da RISCOS – Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança, de 2010 a 2015, e foi, entre 2020 e 2022, presidente da Associação Portuguesa de Geógrafos, depois de ter sido membro da direção entre 2016 e 2020. A sua atividade científica tem-se focado nos incêndios florestais, na erosão e degradação dos solos, nos riscos naturais e na proteção civil, tendo participado, como coordenador e membro da equipa de investigação, em vários projetos científicos nacionais e internacionais, sendo autor e coautor de mais de duas centenas de títulos publicados em Portugal e no estrangeiro. Ajudou a criar a licenciatura de proteção civil e gestão do território na Universidade do Minho e o mestrado em gestão de riscos ambientais

na Universidade Pedagógica de Maputo (Moçambique). Neste momento, António Bento-Gonçalves é diretor do Departamento de Geografia da Universidade do Minho, tendo sido diretor da licenciatura em proteção civil e gestão do território, também na Universidade do Minho, entre 2018 e 2021, diretor do doutoramento em geografia e diretor da licenciatura em geografia e planeamento, na mesma universidade.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9646-156X>

Email: bento@geografia.uminho.pt

António Duarte Amaro, natural de Loriga, concelho de Seia e distrito da Guarda, é doutorado em geografia humana pela Universidade do Porto, mestre em sociologia e licenciado em serviço social e sociologia. É também pós-graduado em relações internacionais e em segurança, higiene e saúde no trabalho, credenciado pela Autoridade para as Condições do Trabalho. Ao longo de cinco décadas de atividade profissional (iniciou carreira de funcionário público em 2 de novembro de 1970) tem-se dedicado a vários projetos de educação, formação e gestão de organizações sociais e sobretudo às diferentes temáticas do socorro, da proteção civil e da segurança comunitária. Entre outras, recentemente, desempenhou as seguintes funções: professor catedrático convidado da Universidade Lusófona de Lisboa, entre 1999–2015, e cofundador da licenciatura em serviço social e do mestrado em gestão de unidades sociais e de bem estar desta universidade; diretor da Escola Superior de Saúde do Alcoitão, entre 1997–2016; presidente da Associação de Bombeiros de Algueirão – Mem Martins entre 1998–2001; membro do Conselho Científico-Pedagógico da Escola Nacional entre 1997–2010; membro fundador da Associação Humanitária de Bombeiros de Marvão. É professor associado convidado da Faculdade de Direito da Universidade NOVA de Lisboa, no doutoramento e mestrado em direito e segurança – 2013–2021 (o doutoramento em direito e segurança foi descontinuado) e professor convidado de proteção civil do Instituto Universitário Militar – 2014–2021. É membro do Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança – Faculdade de Direito, da Universidade NOVA de Lisboa. Atualmente, desempenha as seguintes funções: professor coordenador da Escola Superior de Saúde do Alcoitão e membro do Conselho Científico, desde maio de 1997; professor associado convidado da Faculdade de Direito da Universidade NOVA de Lisboa, no mestrado e doutoramento em direito e segurança – 2013–2022; professor coordenador convidado do Instituto

Superior de Educação e Ciências, no mestrado em riscos e proteção civil e na licenciatura em engenharia da proteção civil; professor catedrático convidado do Instituto Superior de Ciências da Saúde (Moçambique) – coordenador desta parceria, desde 2007, e coordenador científico dos mestrados em gestão pedagógica, pedagogia em saúde e segurança e saúde no trabalho; vice-presidente e membro fundador da RISCOS – Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança (associação de utilidade pública), desde 2003; presidente da Assembleia Geral do Centro de Estudos e Intervenção em Proteção Civil e membro fundador; diretor adjunto da *Revista de Direito e Segurança*, Faculdade de Direito, da Universidade NOVA de Lisboa.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6677-4637>

Email: amaro@scml.pt

Cynthia Luderer é investigadora do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho. Doutora em comunicação e semiótica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, com estágio em antropologia da alimentação na Universitat Rovira i Virgili (Catalunha). É membro do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Consumo e Memória, da Escola Superior de Propaganda e Marketing de São Paulo, do projeto *DIAITA – Património Alimentar da Lusofonia*, da Universidade de Coimbra, e do Grupo de Investigadores de Comunicação, Ciência e Ambiente, da Universidade do Minho. Suas graduações em história, pedagogia e gastronomia, assim como a especialidade em gestão em qualidade, contribuem para o desenvolvimento das dezenas de trabalhos publicados. Dentre os distintos aspetos da cultura expressos em suas publicações, destacam-se os repertórios vinculados aos meios de comunicação, destacando-se, nesse contexto, o exercício do consumo da alimentação e os diferenciados repertórios dessa prática, a qual envolve os princípios da memória e da sustentabilidade.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5149-669X>

Email: cynthialud@gmail.com

Cristiana Martinha é investigadora na área da educação geográfica no Centro de Investigação Transdisciplinar – Cultura, Espaço e Memória e no Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, da Universidade do Porto. Na Universidade do Minho lecionou, como professora convidada do Instituto de Educação, na área da didática da geografia e na iniciação à prática profissional de professores, bem como colaborou em projetos de formação de professores em Angola e de construção de currículos e manuais escolares para a Guiné-Bissau. Lecionou ainda, esporadicamente, nos institutos politécnicos de Viana do Castelo e de Bragança, bem como em escolas básicas e secundárias. Realizou pesquisa de mestrado sobre a ideia de Europa nos manuais escolares de geografia. A pesquisa de doutoramento focou-se na mudança de paradigma didático em geografia em Portugal e a pesquisa de pós-doutoramento debruçou-se sobre a forma como manuais escolares de geografia de diferentes países desenvolvem o pensamento espacial nos alunos. No âmbito destas pesquisas, todas realizadas na Faculdade de Letras da Universidade do Porto, foi bolseira de doutoramento e de pós-doutoramento da Fundação para a Ciência e Tecnologia e *short-term fellow* do Georg-Eckert-Institute – Leibniz-Institute für Bildungsmedien. Atualmente, os tópicos de pesquisa que desenvolve focam-se na questão do pensamento espacial em geografia, o conhecimento poderoso em geografia e a análise histórica de atlas escolares. Colaborou ainda em projetos europeus como o *Digital-Earth*, dedicado à inserção de geomédia nas escolas, e *School on de Cloud*, focado em aplicações *cloud* para o ensino. Atualmente, colabora no projeto europeu Erasmus+ *UPskills_EU_Formação Contínua de Professores* sobre assuntos europeus na Casa do Professor, onde leciona o curso de formação contínua de professores “Europa e a União Europeia: O Olhar da Geografia”. Na mesma instituição leciona também o curso de formação contínua “Ensinar Geografia com as Tecnologias de Informação Geográfica”.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8415-4127>

Email: cristianamartinha@ie.uminho.pt

Fernando Nogueira é professor auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e Territoriais da Universidade de Aveiro, investigador da Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas e diretor do mestrado em planeamento urbano e regional. É doutorado em ciências sociais pela Universidade de Aveiro, mestre em

engenharia urbana pela Universidade de Coimbra e licenciado em planeamento regional e urbano pela Universidade de Aveiro. É especialista em planeamento estratégico territorial e tem como outras áreas de interesse científico e académico: políticas urbanas e territorialização de política públicas; governação, colaboração interinstitucional e inovação; participação pública, capacitação e decisão. Esteve recentemente envolvido em projetos de investigação relacionados com redes territoriais de inovação (*CeNTER – Redes e Comunidades para a Inovação Territorial*; http://center.web.ua.pt/?page_id=9381&lang=en) e de decisão (*DECIDE – Governação Territorial Descentralizada*; <http://decide.web.ua.pt/pt/>). Coordenou e participou, em cooperação com autoridades regionais e locais, em estudos de desenvolvimento, estratégias territoriais (regionais e municipais) e processos participativos no âmbito de estratégias territoriais, de projetos e da revisão de planos diretores municipais, nos quais têm sido criadas e testadas metodologias participativas inovadoras, de reforço do envolvimento cívico e de maior responsividade e operacionalização dos esforços participativos.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5820-3607>

Email: f.nogueira@ua.pt

Filipe Lima é geógrafo pela Universidade do Porto, investigador do Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, onde desenvolve investigação doutoral na área das políticas públicas de cooperação transfronteiriça e coesão territorial. É presidente da Junta de Freguesia da Seara e deputado municipal em Ponte de Lima. Autor de várias publicações, desenvolve um importante trabalho de proximidade como autarca no planeamento e gestão do território.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1930-1623>

Email: filipemartinslima@gmail.com

João Seixas é pró-Reitor da Universidade NOVA de Lisboa, coordenando a área da inovação socio-territorial. Professor e investigador na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade NOVA de Lisboa, desenvolve a sua atividade profissional nas áreas dos estudos urbanos, da política e

planeamento de cidades e metrópoles, do desenvolvimento urbano e regional. Doutorado em geografia pela Universitat Autònoma de Barcelona e em sociologia do território e do ambiente pelo Instituto Universitário de Lisboa. Mestre em estudos urbanos e regionais pela London School of Economics and Political Science. Foi comissário da Carta Estratégica de Lisboa para 2010–2024, e coordenador da Reforma Político-Administrativa da capital portuguesa. Comissariou a exposição “Futuros de Lisboa”, no Museu de Lisboa. Durante cinco anos foi consultor sénior do Programa de Cooperação Territorial Europeia URBACT/Departamento para a Política Regional e Urbana da Comissão Europeia. Foi consultor da Guimarães Capital Europeia da Cultura 2012. Coordenou diversos projetos científicos, nomeadamente *Governança Metropolitana na Europa: Estado da Arte e Tendências*; *Urban Governance in the South of Europe*; *Qualidade de Vida e Governança Urbana na Cidade de Lisboa*. Professor convidado na Universitat Autònoma de Barcelona, na Universidade Federal do Rio de Janeiro e no Istituto Universitario di Architettura de Venezia. É autor de múltiplos artigos científicos de âmbito nacional e internacional. Os seus livros mais recentes são *Lisboa em Metamorfose* (Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2021); *Projecções de Lisboa* (2018); *Em Todas as Ruas* (2015); *Governança de Proximidade* (2014); *A Cidade na Encruzilhada* (2013); *Urban Governance in Southern Europe* (Governança Urbana na Europa do Sul; editor; 2012). Colunista do jornal *Público* em temáticas ligadas às cidades e aos territórios.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4948-9113>

Email: jseixas@fcsh.unl.pt

Jorge Ricardo Pinto é geógrafo, licenciado, mestre e doutor pela Universidade do Porto. É professor coordenador no Instituto Superior de Ciências Empresariais e do Turismo e investigador Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território. As suas principais áreas de investigação são a geografia urbana histórica, o turismo urbano e a história do turismo.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0195-3853>

Email: jpinto@iscet.pt

José Alberto Rio Fernandes é geógrafo, professor catedrático e diretor do Departamento de Geografia na Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Coordenador do Grupo Cidades e Desenvolvimento do Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território. É docente e investigador em geografia urbana, urbanismo e desenvolvimento do território. É autor de cerca de 150 textos científicos, entre livros, partes de livro e artigos, o último dos quais o livro *El Mundo Visto de las Ciudades* (O Mundo Visto das Cidades), como primeiro coordenador, com Rubén Lois e Encarnação Sposito. Colaborador semanal do *Jornal de Notícias* e do programa *Território*, no Porto Canal.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2849-8897>

Email: joseriof@letras.up.pt

José Carlos Mota é professor auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e Territoriais da Universidade de Aveiro e investigador da Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas. Foi o diretor do mestrado em planeamento urbano e regional (2016–2020). Tem estado envolvido em vários projetos de investigação nacionais e internacionais sobre planeamento participativo de base territorial e coordenou, no âmbito do Laboratório de Planeamento e Políticas Públicas, os processos colaborativos desenvolvidos no âmbito dos planos de gestão das paisagens protegidas do Parque das Serras do Porto e do Sousa Superior, dos planos diretores municipais da Maia, Valongo e Vila Nova de Gaia. Integrou a equipa de coordenação de várias iniciativas de inovação cidadã, nomeadamente o Laboratório Cívico de Santiago e o Laboratório de Cidadania Intercultural, financiado pelo Portugal Inovação Social. Está envolvido nos projetos europeus *Biodiversity*, promovido pelo Joint Research Centre – European Commission e Social Innovation through Knowledge Exchange. Paralelamente, participa em projetos de investigação no domínio da mobilidade em bicicleta, nomeadamente o *BOOST Starter Cycling Cities*, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, e o *UAUbike*, apoiado pelo Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos. Tem vindo a dinamizar várias iniciativas cívicas em prol das cidades e da cidadania (Vamos Recuperar o Património Esquecido, 2020; Futuros alternativos, 2020; Vizinhos de Aveiro, 2020; ABC da Rua, 2019–2020).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8953-2027>

Email: jcmota@ua.pt

Luís Carvalho (doutorado, Erasmus University Rotterdam) é professor auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade do Porto, especializado nos domínios dos estudos de inovação, geografia económica e desenvolvimento urbano. É também investigador integrado do Centro de Estudos em Geografia e Ordenamento do Território. Dirige, atualmente, o curso de mestrado em economia e gestão da inovação da Faculdade de Economia da Universidade do Porto e é editor associado da revista *Environmental Innovation and Societal Transitions*. Para além da atividade de investigação e docência, colabora frequentemente com entidades públicas e privadas em projetos de desenvolvimento económico, inovação e planeamento de base territorial.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7700-4558>

Email: lcarvalho@fep.up.pt

Marco Allegra é doutorado em ciências políticas pela Universidade de Turim (Itália), é investigador pós-doutoral no Instituto de Ciências Sociais, da Universidade de Lisboa. Os seus interesses de investigação incluem a política do Médio Oriente e o planeamento e estudos urbanos. Atualmente investiga a política de colonatos de Israel na cidade de Jerusalém e o papel do conhecimento técnico e especializado no processo político. Encontra-se a editar, em colaboração com outros investigadores e investigadoras, uma coleção de ensaios sobre a política de colonatos de Israel, e espera publicar um livro sobre a sua pesquisa sobre o colonato judeu de Ma'ale Adumim.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7090-9549>

Email: mallegra@ics.ulisboa.pt

Paula Teles nasceu em Alvarenga, Arouca, a 16 de maio de 1969. Licenciada em engenharia civil com a especialidade de planeamento do território (Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto). Fundadora e CEO da mpt® desde 2004 – empresa de planeamento da mobilidade e desenho urbano, pioneira em Portugal em mobilidade urbana pedonal e inclusiva. Presidente e fundadora do Instituto de Cidades e Vilas com Mobilidade (2006). Vereadora na Câmara Municipal de Penafiel (2009–2013). É professora universitária em várias universidades portuguesas e brasileiras desde

2007. É coordenadora da Rede Nacional de Cidades e Vilas com Mobilidade para Todos, projeto que envolveu 1/3 das autarquias portuguesas (2003–2010). Autora/coordenadora do *Guia da Acessibilidade e Mobilidade para Todos* do Ministério da Solidariedade e Segurança Social do Governo português (2007). Presidente da Comissão Técnica de Acessibilidade e Design Universal, do Instituto Português da Qualidade, Governo de Portugal, desde 2009. Membro da Comissão de Peritos do fórum “Pensar as Cidades Século XXI, do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Galiza e norte de Portugal” (2014–2015). Membro do conselho não executivo de especialistas da Visão Zero 2030, da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária, Ministério da Administração Interna (2021). Presidente de júri da categoria de mobilidade sustentável no Prémio Nacional Sustentabilidade 2030, Grupo Cofina, coordenadora e consultora autárquica em dezenas de municípios e comunidades intermunicipais nas áreas da mobilidade urbana sustentável, transportes, tráfego, segurança rodoviária, desenho urbano e acessibilidades. Coordenadora de inúmeros planos de mobilidade urbana sustentável em Portugal. Palestrante e congressista convidada como perita em vários eventos nacionais e internacionais na área da mobilidade urbana, acessibilidades e mobilidade para todos. Autora de livros e de um vasto conjunto de publicações e artigos técnicos.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2405-6151>

Email: paulateles@paulateles.pt

Pedro Chamusca é investigador auxiliar no Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade da Universidade do Minho e presidente da Associação Portuguesa de Geógrafos. Doutor em geografia pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto; qualificado profissionalmente em sistemas de informação geográfica; e formador acreditado pelo Conselho Científico-Pedagógico de Formação Contínua e pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional. No seu pós-doutoramento, realizado no Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro, coordenou investigação sobre o tema da coesão territorial, em especial na sua associação a processos de inovação de base territorial. É autor de mais de 80 publicações científicas, revisor em revistas internacionais indexadas como a *Cities*, *International Journal of Urban and Regional Research*, *Land Use Policy* ou *Time & Society*, e participa em vários projetos de investigação científica. Desenvolve investigação em temas associados

à geografia urbana, coesão territorial, sistemas de informação geográfica, governança, planeamento, turismo e ordenamento do território. Na qualidade de investigador auxiliar, desempenha serviço docente no Departamento de Geografia da Universidade do Minho, lecionando nas licenciaturas em geografia e planeamento, proteção civil e gestão do território, artes visuais e no mestrado integrado em arquitetura. Tem, ainda, várias colaborações pedagógicas no ensino superior, designadamente na docência de aulas nos cursos de geografia da Universidade do Porto, Universidade de Coimbra e Universidade Federal de Pelotas, ou ainda na Porto Business School; e na orientação de teses e estágios de mestrado e doutoramento. É responsável por iniciativas nacionais e internacionais como as Olimpíadas da Geografia (desde 2018) e coordena/participa em vários projetos de aplicação do conhecimento, em domínios associados ao planeamento estratégico, ordenamento do território, desenvolvimento e urbanismo comercial.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6921-8057>

Email: pedrochamusca@ics.uminho.pt

Pedro Rego é licenciado em geografia com especialização em ordenamento do território, pós-graduado em geografia humana – território e desenvolvimento e mestre em ensino de geografia no terceiro ciclo do ensino básico e no ensino do secundário pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto. É professor de geografia no Colégio do Minho e na Escola Profissional de Música. É formador em diversas instituições. Colabora em vários projetos de aplicação do conhecimento, em domínios associados ao planeamento estratégico, ordenamento do território, desenvolvimento e urbanismo comercial. Tem vários artigos publicados sobre desenvolvimento local, património, tradições, teatro popular e Auto da Floripes, contando ainda com várias participações em encontros científicos nacionais e internacionais. No movimento associativo, foi membro fundador do Núcleo Promotor do Auto da Floripes 5 de agosto, ao qual preside desde então. Fez parte dos corpos gerentes de algumas associações locais e, depois de já ter presidido as tripartidas Festas da Senhora das Neves, está novamente integrado na sua coordenação/organização. Coordena diversas iniciativas culturais, com destaque para o Eixpressões – Encontro de Teatro Popular do Noroeste Peninsular e para o projeto cultural e cívico *N-Cooltura*.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4908-3428>

Email: geo.pedrorego@gmail.com

Rui Pedro Julião, doutorado em geografia e planeamento regional (especialidade de novas tecnologias em geografia), é professor associado com agregação do Departamento de Geografia e Planeamento Regional da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade NOVA de Lisboa, professor auxiliar convidado do Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação da Universidade NOVA de Lisboa e investigador do Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional. Desempenhou, recentemente, as funções de subdirector-geral do Instituto Geográfico Português (responsável pelas áreas de investigação & desenvolvimento, cadastro e sistema nacional de informação geográfica) e de membro eleito do conselho de gestão do Eurogeographics (associação europeia dos institutos geográficos nacionais) e do comité executivo da Associação Europeia dos Utilizadores de Informação Geográfica. É membro da Comissão Nacional de Geografia, da Associação Portuguesa de Geógrafos, da Associação de Utilizadores de Informação Geográfica e da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional. É autor de várias publicações, incluindo livros, capítulos em livros, artigos e comunicações editadas ao nível nacional e internacional e participa regularmente nas principais conferências nacionais e internacionais no domínio da ciência e sistemas de informação geográfica como orador e moderador de sessão, bem como ao nível da organização.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5625-9965>

Email: rpj@fcsh.unl.pt

Simone Tulumello (doutorada em planeamento urbano e ordenamento do território, Universidade de Palermo) é investigador auxiliar em geografia no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Foi investigador visitante na Universidade de Memphis (Fulbright Research Scholar), no Politécnico de Turim, na Universidade Federico II de Nápoles e no Centro de Estudos Urbanos e Regionales do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, em Buenos Aires; e *policy fellow* no Benjamin L. Hooks Institute for Social Change de Memphis. É, atualmente, coordenador do doutoramento em estudos de desenvolvimento da Universidade de Lisboa e presidente da Comissão de Ética do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. A sua investigação debruça-se à fronteira entre geografia humana, estudos urbanos, economia política e planeamento, com interesses temáticos centrados em volta da questão da urbanização em contextos semiperiféricos: política e políticas da habitação; violência

e segurança urbana; financeirização e desenvolvimento desigual; imaginários urbanos cidades do sul da Europa. É autor de *Fear, Space and Urban Planning* (Medo, Espaço e Planeamento Urbano; Springer, 2017) e organizador de *Verso una Geografia del Cambiamento* (Rumo a uma Geografia da Mudança; Mimesis, 2022). Está a finalizar, com Andrea Pavoni, a segunda monografia sobre violência urbana, sob contrato com Lexington Books.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6660-3432>

Email: simone.tulumello@ics.ulisboa.pt

Virginia Henriques Calado é investigadora no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, onde integra o grupo de investigação Identidades, Culturas, Vulnerabilidades. Licenciou-se em antropologia social no Instituto Universitário de Lisboa e doutorou-se em ciências sociais, especialidade de antropologia social e cultural, no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (2012). A sua principal área de investigação situa-se no campo da antropologia da alimentação, onde tem trabalhado sobre formas de alimentação menos convencionais, como a macrobiótica, sobre (in) segurança alimentar, conselhos alimentares locais ou a realocização dos sistemas alimentares. Os seus interesses de pesquisa incluem ainda temáticas como a construção social do espaço, vacinação, cidadania, participação pública e análise de discursos políticos. Os seus terrenos de investigação têm-se situado em Portugal e Moçambique. Participou em diversos projetos de investigação e é, atualmente, membro da equipa do projeto *Eating Matters: Challenges of an Inclusive, Healthy and Sustainable Food for Better Ageing* (Universitat Rovira i Virgili – Espanha).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5292-2440>

Email: vmcalado@ics.ulisboa.pt

Prefácio

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.1>

João Ferrão

Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal

<https://orcid.org/0000-0001-7729-1908>

joao.ferrao@ics.ulisboa.pt

Há quase 40 anos, a geógrafa britânica Doreen Massey e outros autores coordenaram a edição de um livro, então bastante popular, com o sugestivo título *Geography Matters!* (A Geografia Importa; de Massey e Allen, com Anderson, Cunningham, Hamnett e Sarre, de 1984). Esta é, também, a mensagem central da publicação que, em boa hora, Pedro Chamusca e António Bento-Gonçalves decidiram organizar: a relevância da geografia para uma melhor compreensão das sociedades contemporâneas e do modo como lidar com os grandes desafios e as várias transições com que hoje nos confrontamos. Geografia, no duplo sentido de conhecimento geográfico e de práticas a favor de territórios mais coesos, seguros, justos e sustentáveis. Não estamos, pois, perante uma publicação de geógrafos sobre a sua área disciplinar, mas sim de uma coletânea de textos de autores com distintas formações que partilham interesses analíticos e de ação comuns. Ao introduzir esta pluralidade de olhares, evitam-se as limitações ou enviesamentos de natureza corporativa que não raro caracterizam obras que visam enaltecer um domínio do conhecimento, identificando-o com uma formação disciplinar e uma comunidade académica específicas.

Uma visão panorâmica dos vários capítulos que constituem este livro permite destacar diversos aspetos. A centralidade crescente de conceitos como coesão territorial, inovação territorial e governança territorial e a sua estreita articulação com questões mais genéricas de cidadania e de sustentabilidade. A importância estrutural da informação geográfica para os processos de decisão, desde as modalidades tradicionais (e.g., cadastro predial) às mais recentes (dados abertos georreferenciados). A relevância de processos

e de instituições de proximidade (movimentos de base cidadã, municípios e juntas de freguesia). A identificação de temas inerentemente geográficos dada a sua natureza territorial (riscos, demografia, sustentabilidade alimentar, habitação, mobilidade, turismo, comércio, cultura). E, finalmente, o contributo de todos os aspetos anteriores para a gestão, planeamento e ordenamento do território e, de forma mais genérica, para as políticas de base territorial. Estes vários aspetos são desenvolvidos ao longo do livro, estabelecendo pontes entre debates, agendas e estratégias supranacionais e retratos do país ou estudos de caso de âmbito regional ou local.

O valor de qualquer objeto, dispositivo ou processo mede-se, antes de mais, pelo contributo que dá para que seja possível atingir um determinado objetivo. Mas esse valor deve também ser avaliado através dos custos que a sua inexistência ou ausência acarretaria. O mesmo se poderá dizer a propósito da geografia, enquanto conhecimento (investigação, ensino, ciência cidadã) e enquanto prática plurais, mas particulares. Será possível imaginar um mundo dominado por uma ciência geograficamente cega, instrumentos de política espacialmente neutros e instituições e movimentos sociais em levitação, sem qualquer enraizamento territorial? Os ganhos decorrentes do valor da geografia, da sua permanente atualização a partir de uma sólida dialética entre princípios valorativos, robustez teórica, rigor metodológico e conhecimento empírico, constituem a dimensão explícita desta publicação. Mas os custos da ausência desse valor representam a sua dimensão implícita, que não é menos relevante. Esta obra coletiva sobre uma geografia que vai para além dos geógrafos presta um excelente serviço nesse sentido e, por isso, merece ser saudada, divulgada, lida e debatida.

Abertura: Os Desafios (Geográficos) da Governação Territorial

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.2>

Pedro Chamusca

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais,
Universidade do Minho, Braga, Portugal
<https://orcid.org/0000-0001-6921-8057>
pedrochamusca@ics.uminho.pt

António Bento-Gonçalves

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais,
Universidade do Minho, Braga, Portugal
<https://orcid.org/0000-0002-9646-156X>
bento@geografia.uminho.pt

O mundo faz-se de mudanças, de inovação, de resposta a desafios. Constantes e permanentes. As transições digitais, ecológica e para a sustentabilidade, aliadas a fenómenos globais mais ou menos imprevisíveis – de que são exemplo a pandemia do novo coronavírus SARS-CoV-2 ou o mais recente conflito militar – tornam cada vez mais evidente a necessidade, e importância, do conhecimento como suporte à tomada de decisão. Neste processo, a geografia assume um papel central. O seu papel, na análise e compreensão das dinâmicas económicas, sociais, culturais e ambientais, é evidente.

O século XXI trouxe-nos um contexto de mudança cada vez mais complexo, veloz e heterogéneo. Os brinquedos com os quais os nossos filhos brincam são feitos na China. As roupas ou o calçado que usamos podem ser produzidos em lugares tão distantes quanto o Paquistão ou a Comunidade das Ilhas Marianas do Norte. Assim, a sociedade em geral e os estudantes ou técnicos de planeamento em particular, necessitam de um conhecimento

amplo, que promova o contacto e a familiaridade com diferentes culturas, crenças e estilos de vida para entender e abordar assuntos globais. A geografia pode ajudar os alunos a entender essas questões, designadamente através do desenvolvimento de quatro grupos de competências: criatividade e inovação na análise de processos e dinâmicas sociais; pensamento criativo, orientado para a resolução de problemas; espacialização de indicadores e dinâmicas, permitindo uma compreensão da forma como estas se expressam no território; e habilidades de comunicação e colaboração.

De facto, a geografia ajuda-nos a explorar e entender as relações entre espaço, tempo e lugar, reconhecendo as grandes diferenças de culturas, sistemas políticos, economias, paisagens e ambientes em todo o mundo e explorando as ligações entre eles. Sem a geografia, o mundo e as relações que nele se estabelecem seriam um mistério. A geografia é uma ciência que abre as portas para que possamos entender melhor o mundo interconectado ao seu redor. Permite traçar conexões, compreender como ações individuais podem mudar o mundo, avaliar os custos e benefícios e desenvolver soluções para as muitas questões complexas sobre nosso planeta. É por isso que acreditamos que a geografia é uma ciência poderosamente adequada para enfrentar os desafios do século XXI.

A geografia importa e deve ser socialmente útil. Este foi o mote para organizar um livro sobre os desafios geográficos da gestão territorial. Pensando na relevância da geografia e do conhecimento, pretendemos estimular a reflexão e o debate sobre temas que são centrais na atualidade. No âmbito do planeamento, ordenamento do território e gestão territorial há três conceitos que se têm vindo progressivamente a afirmar como centrais: a coesão territorial, a sustentabilidade e a governança. O primeiro, é entendido como um processo de construção de territórios mais coesos e equilibrados, através da valorização da diversidade espacial e de princípios de justiça social e espacial. O segundo é associado a um aumento das preocupações ecológicas e produtivas, bem como a uma utilização racional dos recursos nos processos de desenvolvimento. O terceiro diz respeito a uma transformação do modelo de governação do território, privilegiando abordagens participadas e colaborativas que promovam o envolvimento efetivo de um maior número de atores no processo de tomada de decisão.

No âmbito destes conceitos e do processo de gestão territorial há um conjunto alargado de desafios que se colocam. O livro identifica e discute esses vários desafios. Investigadores e docentes — geógrafos e não geógrafos — analisam a evolução recente e os caminhos para a sua implementação plena em Portugal.

O livro pretende ser uma ferramenta de apoio ao planeamento e governação do território, considerando as recentes dinâmicas sociais, económicas, culturais e ambientais em Portugal e os desafios que se colocam no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência, do Portugal 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da *Agenda 2030*.

O livro pretende ser útil para autarcas, planeadores, investigadores e alunos das várias disciplinas que intervêm no planeamento e gestão territorial. Pretende também ser uma ferramenta de apoio à tomada de decisão e formulação de políticas públicas mais eficazes e eficientes, promotoras de desenvolvimento espacial e qualidade de vida.

São 15 textos, com temas diversos. Cada artigo reflete um desafio, estruturando-se tanto quanto possível em três partes: (a) estado da arte, analisando a construção científica e enquadramento regulatório em vigor à escala internacional; (b) dinâmicas recentes em Portugal, analisando a evolução recente nessa matéria e as opções de política associadas; (c) desafios, considerando as grandes questões que se colocam no Horizonte 2030 e apontando caminhos/soluções para a sua implementação de forma eficaz e eficiente.

Esperemos que gostem e que seja útil. Na perspetiva individual do leitor, para a sociedade e para o desenvolvimento dos territórios.

Coesão e Inovação Territorial

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.3>

Pedro Chamusca

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais,
Universidade do Minho, Braga, Portugal
<https://orcid.org/0000-0001-6921-8057>
pedrochamusca@ics.uminho.pt

Resumo

Apesar da proximidade conceptual, a coesão e a inovação territorial têm as suas próprias agendas, quase sempre desligadas de uma estratégia territorial que considera as especificidades de cada espaço como elementos centrais ao desenvolvimento. Esta afirmação é debatida ao longo do texto, recorrendo a um caso de estudo realizado na região Centro, que sustenta a identificação dos principais obstáculos e desafios que se colocam atualmente em Portugal. No geral, este texto contribui para uma melhor compreensão das opções de política territorial e para a identificação de áreas prioritárias para um diálogo necessário entre coesão e a inovação territorial. Com base nesta investigação, defendemos que as dinâmicas e projetos de desenvolvimento regional/local, especialmente os relacionados com a coesão territorial, a competitividade e a inovação, contribuem significativamente para o bem-estar dos cidadãos. Estas dinâmicas de desenvolvimento que são estruturalmente desequilibradas e as consequências destes desequilíbrios são prejudiciais à qualidade de vida dos territórios. Assim, as políticas públicas – como o ordenamento do território, os instrumentos de governação territorial e os mecanismos de intervenção – adquirem grande relevância na gestão e mitigação destes desequilíbrios. O foco é então colocado na eficácia das políticas públicas, uma vez que o desenvolvimento do território e a qualidade de vida das sociedades dependem dele. Considerando a existência de um vasto leque de fatores que previnem ou reduzem esta eficácia, é essencial assegurar um diálogo e convergência

entre os dois domínios de ação que estruturam as dinâmicas de desenvolvimento local e regional, ou seja, a coesão e a inovação territorial.

Palavras-chave

coesão territorial, inovação territorial, desenvolvimento

Introdução

Territórios e comunidades, em diferentes escalas, experimentam constantes mudanças de natureza económica e social, com uma forte base espacial. Embora a mudança seja permanente, os últimos anos têm sido particularmente intensos na velocidade e complexidade da transformação, com compressão espacial (Harvey, 1990), aceleração temporal (Giddens, 1999/2006), crescente mobilidade e tempos de lazer (Madanipour, 2017) e as pandemias COVID-19 a desempenharem um papel decisivo. No entanto, o ritmo e intensidade das mudanças, bem como um conjunto de respostas inadequadas ou insuficientes por parte das entidades públicas que governam e planeiam, tem promovido assimetrias de natureza diversa, reforçando a importância de políticas públicas mais eficazes e eficientes, orientadas para a promoção da inovação e coesão territorial (Balland et al., 2015; Pires et al., 2020; Sá Marques et al., 2018; Silva et al., 2021).

No contexto da União Europeia (UE), a política regional e os fundos estruturais estão cada vez mais preocupados com a promoção da coesão territorial, económica e social nas regiões europeias. Para tal, as políticas europeias assumiram que os modelos orientados para a inovação são os motores do desenvolvimento regional e do crescimento económico (Mikulic & Nagyszombaty, 2015). O foco na inovação territorial e coesão foi tão intenso que os três principais fundos europeus da política de coesão – Fundo de Coesão, Fundo Social Europeu e Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – absorvem quase um terço do orçamento da UE (Brandsma et al., 2014). No entanto, apesar do enorme financiamento a vários projetos em diferentes regiões no âmbito da Política de Coesão da UE, as disparidades regionais persistiram e aumentaram mesmo nas regiões e países da UE (Amin & Tomaney, 1995; Chamusca, 2021; Pylak, 2015).

A inovação territorial é entendida como um processo transformador de interação entre agentes, no qual a criação de valor económico e social está ancorada na existência de recursos endógenos (Jensen et al., 2007; Lundvall, 2010; Lundvall & Jonhson, 1994). Estes recursos tornam-se ativos territoriais, desempenhando um papel decisivo na promoção do desenvolvimento

local e regional. Os ecossistemas de inovação (Amoroso et al., 2018; Boschma, 2005) são baseados em redes de produção e inovação de conhecimento, que envolvem diversos atores e várias escalas territoriais. Estas redes representam ligações associadas a processos de criação, produção e transferência de conhecimento e inovação, podendo desencadear a co-especialização e a variedade relacionada entre os diferentes intervenientes localizados na região.

A coesão territorial tem vindo a ganhar força ao longo da última década, numa construção conceptual (e aplicação prática esperada) que a assume como processo de conceção de um território mais coeso e equilibrado, procurando: (a) superar os défices de articulação estratégica, constrangimentos administrativos e assimetrias de desenvolvimento existentes; (b) promover o desenvolvimento sustentável e uma organização territorial mais equilibrada, integrada e bem governada; (c) valorizar a diversidade, a complementaridade e a articulação territorial, bem como a justiça social e espacial como elementos estruturantes da tomada de decisão (Hartmann & Hengstermann, 2014; Luukkonen, 2010; Medeiros, 2016).

Tanto a coesão territorial como a inovação de base territorial assumem que as especificidades locais e os recursos endógenos (diversidade natural e económica) devem ser valorizados, permitindo aos cidadãos aproveitar ao máximo as características inerentes a estes territórios. Apesar desta proximidade conceptual, a coesão territorial e a inovação têm as suas próprias agendas, quase sempre desligadas de uma estratégia territorial ou de uma visão do futuro. Neste texto, apresentamos alguns dados que sustentam esta afirmação, utilizando como exemplo a investigação realizada na região Centro de Portugal, nomeadamente entrevistas a 21 autarcas. Os resultados contribuem para a compreensão das opções de política territorial e para a identificação de áreas prioritárias para um diálogo necessário entre coesão territorial e inovação.

Metodologia

O Estado português estrutura-se em escalas de hierarquia e decrescente dimensão territorial: central, regional, intrarregional e local. A administração das regiões portuguesas – com exceção das regiões autónomas da Madeira e dos Açores – é um organismo desconcentrado do Estado central. São geridos por uma estrutura pública (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional) com autonomia financeira e administrativa, que tem como missão implementar políticas ambientais, ordenamento do território e desenvolvimento local e regional ao nível da Nomenclatura das

Unidades Territoriais para Fins Estatísticos II, promovendo uma ação coordenada de serviços regionais não consolidados e apoiando tecnicamente as autarquias locais e as suas associações.

O Plano Estratégico da Região Centro para 2030 (aqui tomado como exemplo), recentemente aprovado pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional no âmbito de um processo altamente participado que envolve os principais atores regionais, molda uma visão estratégica orientada para: (a) reforçar a sua competitividade nacional e internacional e consolidar um modelo de inovação territorial e socialmente inclusivo; (b) promover o empoderamento e a capacitação para a resiliência dos territórios mais vulneráveis e com maiores problemas demográficos; (c) fomentar a evolução para uma sociedade mais sustentável, promovendo a inovação e a transição para a economia circular, integrando as implicações das alterações climáticas nos sistemas produtivos e na organização territorial; (d) promover um sistema urbano baseado num modelo territorial de cooperação entre territórios competitivos e inovadores e territórios mais deprimidos; e (e) promover as qualificações e competências das pessoas, atraindo população qualificada (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, 2020b).

As preocupações com a coesão territorial e a inovação já estavam presentes em documentos regionais anteriores, nomeadamente a Estratégia de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente (RIS3), onde a coesão territorial, juntamente com a sustentabilidade dos recursos, eficiência energética e internacionalização foram identificadas como prioridades transversais (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, 2020a). Nesta nova estratégia para 2030, há uma forte aposta nas duas grandes questões abordadas pelo Ministério da Coesão Territorial como chave para estimular a implementação prática da coesão territorial. De facto, a *Visão Estratégica para a Região Centro 2030* tem um foco claro no desenvolvimento urbano, competitividade, sustentabilidade e cooperação territorial, com uma clara preocupação com os territórios mais deprimidos.

No âmbito desta investigação, foram entrevistados 21 autarcas da administração local, representando diferentes contextos económicos, sociais e territoriais. O trabalho de campo foi realizado entre novembro de 2019 e fevereiro de 2020, organizado de acordo com um guia estruturado de oito perguntas: três respostas guiadas (de uma lista de opções: Q1, Q2, Q3), quatro respostas livres (Q4, Q5, Q7, Q8) e uma de resposta mista (Q6; Tabela 1). O total destas oito questões, enumeradas abaixo, permite-nos discutir a coesão do Centro Portugal (desde o desenho político à implementação prática de projetos) e trabalhar numa ferramenta de medição da coesão territorial a implementar a estas escalas.

Tabela 1 Questões aplicadas no caso de estudo.

Questões	
Q1	Das seguintes áreas de políticas públicas para o território selecione as três que considera mais relevantes, ordenando-as por grau de importância: (a) desenvolvimento económico; (b) sustentabilidade ambiental; (c) coesão territorial; (d) qualidade de vida das populações; (e) envolvimento e capacitação dos cidadãos; (f) justiça e proteção social; (g) educação, saúde e cultura; (h) acessibilidade e mobilidade; (i) dinâmicas demográficas; (j) governação eficiente e de qualidade.
Q2	Atendendo às características específicas deste território, classifique as seguintes prioridades de desenvolvimento por grau de importância, numa escala de 1 a 7: (a) saúde; (b) educação; (c) cultura; (d) emprego; (e) população; (f) habitação; (g) apoio social; (h) empresas; (i) produtividade, conhecimento e inovação; (j) acessibilidade e mobilidade; (k) sustentabilidade ambiental; (l) reabilitação urbana; (m) participação e envolvimento; (n) capacitação; (o) governação.
Q3	Das prioridades que classificou como mais importantes selecione as três principais.
Q4	Quais são os principais obstáculos ao desenvolvimento dos objetivos que identificou como prioritários?
Q5	Como define a coesão territorial e como considera que as prioridades que identificou podem contribuir para essa coesão?
Q6	A coesão territorial é frequentemente descrita da seguinte forma: a coesão territorial é o processo de construção de um território mais coeso e equilibrado, valorizando a diversidade e complementaridade territorial, assim como a justiça social e espacial como elementos estruturantes da tomada de decisão. Este processo é tão mais eficaz quanto maior for a capacidade de: (a) apoiar a redução das assimetrias sociais e económicas entre os territórios; (b) promover a sustentabilidade ambiental; (c) reforçar a cooperação de base territorial e setorial, em escalas diversas, associada a sistemas de governança territorial que assegurem intervenções integradas e uma maior articulação entre atores; e (d) desenvolvendo políticas públicas de base territorial, orientadas para a valorização dos recursos, a intensificação das relações policêntricas (ou polinucleadas) e a dinamização dos territórios como espaços de vida dos cidadãos. Concorda com esta definição? Porquê? O que falta? É útil ou importante para si?
Q7	A coesão territorial é, normalmente, medida tendo por base cinco dimensões principais: (a) equidade; (b) competitividade; (c) conectividade; (d) sustentabilidade ambiental; (e) governação. 7.1. Como avalia a importância de cada uma destas dimensões para a coesão territorial em diferentes escalas: regional, intrarregional e local? 7.2. O que o leva a considerar diferentes importâncias para a mesma dimensão entre escalas?
Q8	Indique qual é, na sua opinião, a informação mais importante para avaliar a coesão territorial à escala intrarregional e local.

A seleção de autarcas resultou da análise de um conjunto de indicadores, tendo em conta os municípios que, em cada sub-região, apresentam maiores desvios (positivos e negativos) em relação aos valores médios da região, desde que sejam integrados em diferentes grupos (que resultaram de uma análise multivariada dos indicadores considerados). Os indicadores selecionados para este exercício foram estruturados de acordo com cinco dimensões principais: (a) territorial — densidade populacional; (b) demografia — taxa de variação dos habitantes; percentagem da população

idosa (envelhecimento); (c) social – número de beneficiários do rendimento social por 1.000 habitantes em idade ativa; índice total de dependência; (d) acessibilidades – duração média dos movimentos de acesso ao trabalho e à escola (conectividade, mobilidade e acesso ao emprego); número de médicos por 1.000 habitantes (acesso à saúde); acesso à habitação, medido através de um exercício que calcula o tamanho médio da habitação que um casal pode adquirir com 30 anos de renda; (e) desempregados económicos – desempregados de longa duração por 1.000 habitantes em idade ativa; ganho médio mensal; índice de poder de compra. Tendo em conta estes critérios, foram selecionados os seguintes municípios (ver Tabela 2).

Tabela 2 Municípios selecionados e sua participação no estudo de caso.

Comunidade intermunicipal (sub-região)	Maior desvio positivo	Maior desvio negativo	Outros ("capital")
Oeste	Alenquer	Cadaval	Caldas da Rainha
Região de Aveiro	Aveiro	Murtosa	
Região de Coimbra	Coimbra	Góis	
Região de Leiria	Marinha Grande	Pedrógão Grande	Leiria
Viseu Dão Lafões	Oliveira de Frades	Castro Daire	Viseu
Beira Baixa	Vila Velha de Ródão	Idanha-a-Nova	Castelo Branco
Médio Tejo	Entroncamento	Vila Nova da Barquinha	Tomar
Beiras e Serra da Estrela	Guarda	Sabugal	

Coesão e Inovação Territorial na Região Centro de Portugal

Tendo em conta as dinâmicas demográficas, sociais e económicas, Portugal tem experienciado, ao longo das últimas décadas, um intenso processo de metropolização (Wolf et al., 2020). Os dados disponíveis mostram que tem havido uma concentração progressiva em alguns espaços urbanos, com especial destaque para zonas próximas de Lisboa e Porto. Neste processo de metropolização, não há apenas a concentração de pessoas, mas também do poder político de decisão, da sede das grandes empresas e dos meios de comunicação social. A análise da densidade populacional (Figura 1) e de empresas (Figura 2) permite uma visão clara deste processo, sublinhando, ainda assim, a relevância e importância da região Centro. De facto, em Portugal, a região Centro desempenha um papel muito importante na dinâmica económica e social, tendo em conta a sua posição estratégica

(situa-se entre os dois maiores centros urbanos nacionais: Lisboa e Porto), a sua dimensão (cerca de 31% da área total de Portugal) e a relevância da população (21,5% da população que vive no país em 2021) e das empresas (20,4% das empresas do país em 2019).

Em termos globais, a região Centro perdeu população nos últimos 10 anos (-4,29%), a um ritmo superior à média nacional (-2,03%), processo que foi acompanhado por um processo de envelhecimento da população (Instituto Nacional de Estatística, recenseamento de 2021). Em termos de coesão territorial, o conjunto de dinâmicas e problemas é muito semelhante aos registados em Portugal como um todo, nomeadamente: (a) uma distribuição assimétrica da população no território, com tendência para a concentração da população, do emprego e do investimento nos principais centros urbanos, o que promove problemas de despovoamento, envelhecimento e filtração social; (b) desigualdades no acesso a bens e serviços essenciais – em termos de educação, saúde e justiça, por exemplo, bem como obstáculos à mobilidade, o que cria várias dificuldades para a fixação ou atração de habitantes e empresas; (c) uma distribuição desigual dos rendimentos e, consequentemente, do poder económico das famílias, com o indicador do poder de compra dos cidadãos (Instituto Nacional de Estatística, 2020), a mostrar que, em 2019, apenas cinco municípios (Lisboa, Porto, Sintra, Vila Nova de Gaia e Cascais – todos fora da região Centro) concentravam 21,7% do poder de compra total do território nacional, com efeitos na qualidade de vida de quem vive noutros espaços territoriais; e (d) um sistema de governação muito centralizado que depende do governo nacional, dificultando a adaptação das políticas públicas às especificidades do território, bem como ao desenvolvimento de estratégias de cooperação regional e intrarregional.

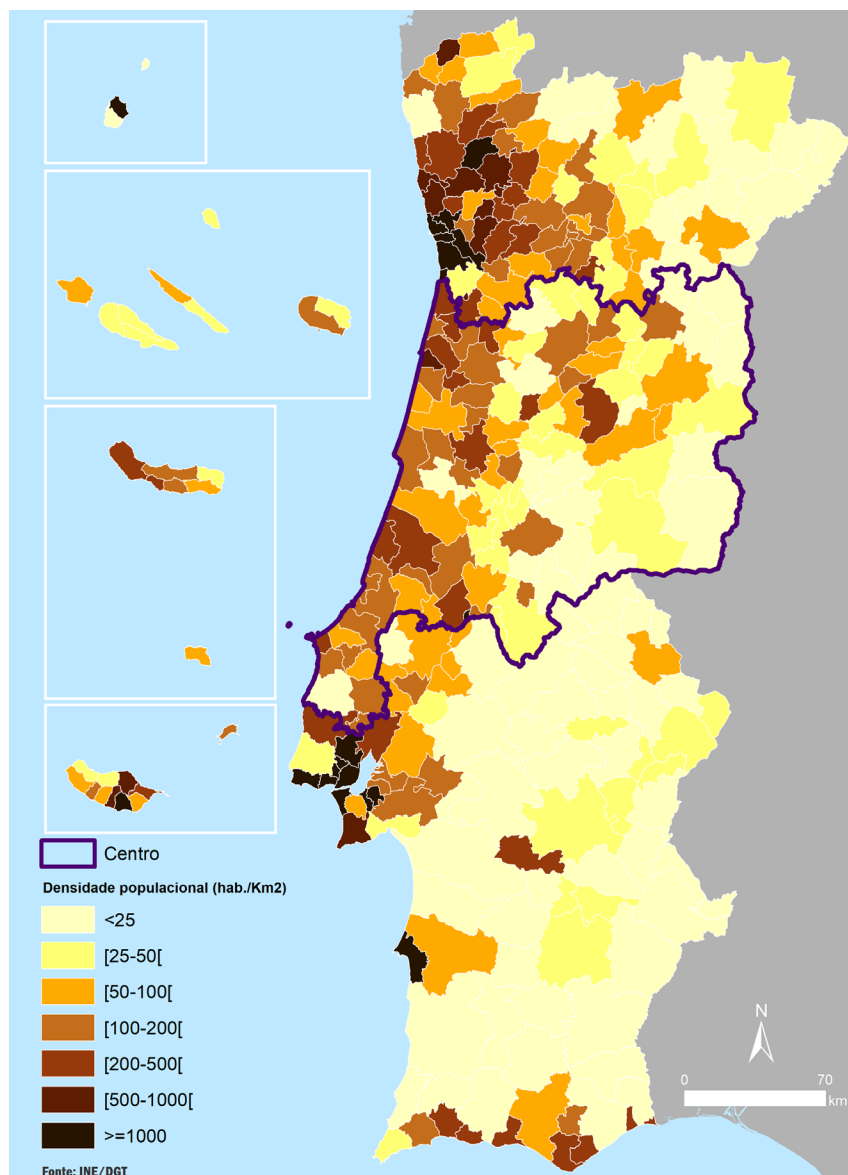


Figura 1 Densidade populacional em Portugal (2021).

Créditos. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em setembro de 2021.

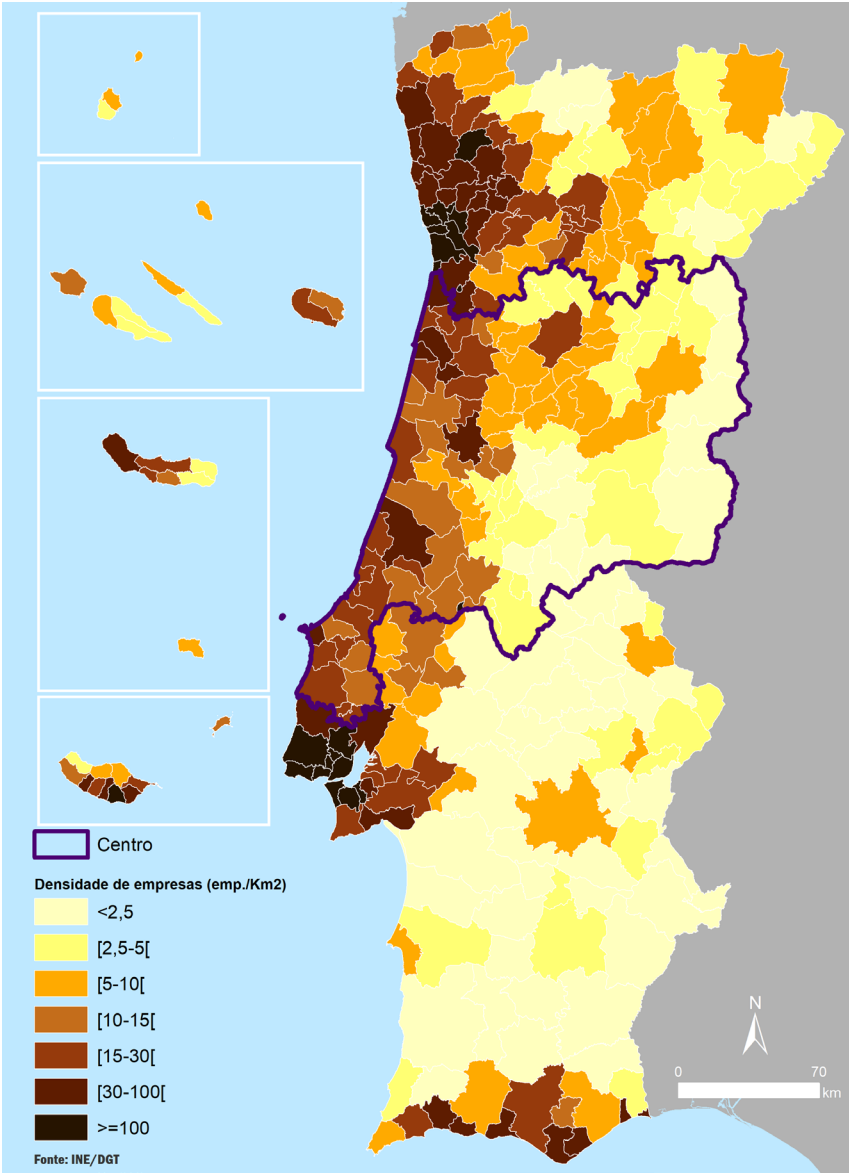


Figura 2 Densidade de empresas em Portugal (2019).
Créditos. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em setembro de 2021.

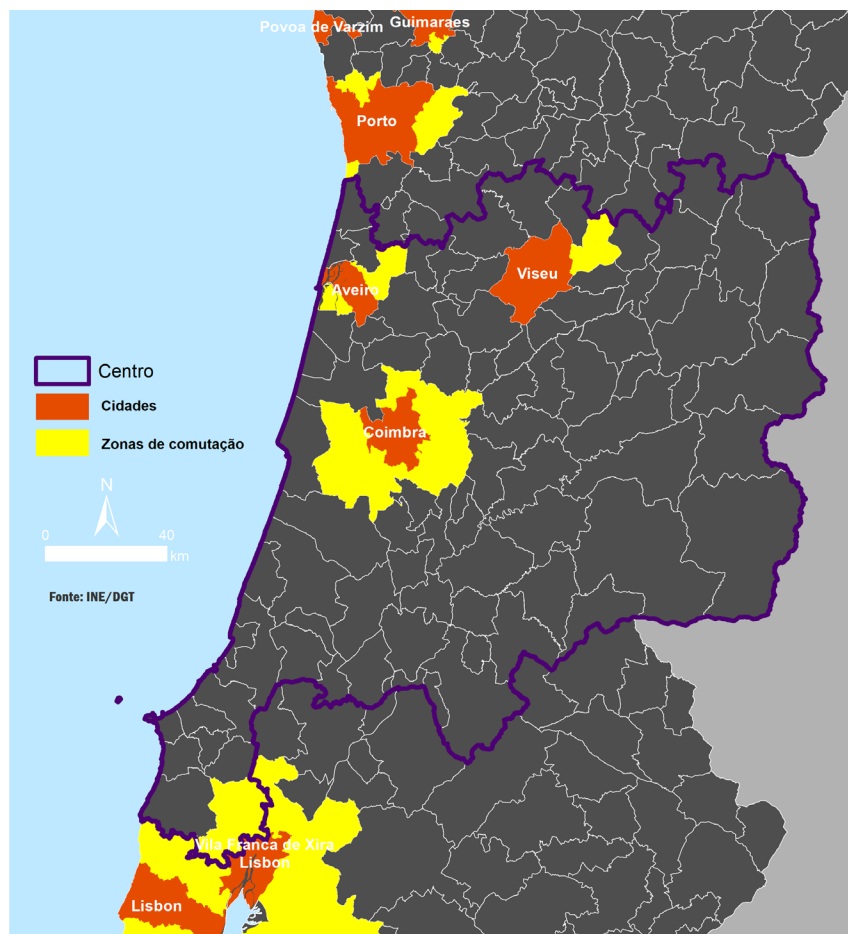


Figura 3 Áreas funcionais da Organização para o Cooperar e Desenvolvimento Económico na região Centro de Portugal.

Créditos. Elaboração própria, utilizando dados da Organização para o Cooperar e Desenvolvimento Económico (2022).

A variação do número de empresas (2009–2019) apresentou uma tendência contrária, com um crescimento de 11,4% na região Centro (18,39% em Portugal), o que acaba por ser particularmente significativo no que diz respeito às grandes empresas, uma vez que o crescimento foi de 39,16% (24,37% em Portugal). Esta dinâmica de transformação económica apoia a consolidação e dinamização de três áreas funcionais na região Centro (das 11 identificadas pela Organização para a Cooperar e Desenvolvimento Económico, em Portugal), associadas aos municípios de Aveiro, Coimbra e Viseu (Figura 3).

Estas áreas urbanas funcionais – juntamente com a sub-região de Leiria – são fundamentais para compreender grande parte da dinâmica da região Centro. Em termos de investigação e desenvolvimento (I&D) e recursos de inovação, e quando comparado com outras regiões portuguesas, o Centro ocupa o segundo lugar no que diz respeito aos doutoramentos em ciências e tecnologia por 1.000 habitantes (0,87% em 2018, acima da média nacional – 0,79%) e ocupa o terceiro lugar no que diz respeito aos investigadores de I&D na população ativa – 0,78% em 2017, abaixo da média nacional de 0,86% (Instituto Nacional de Estatística, 2020). Na região Centro, em 2019, 36,5% da população com idades entre os 30 e os 34 anos tinha o ensino superior (Eurostat, 2020), acima da média nacional (36,2%), mas inferior à média da UE (41,6%). O número de colaboradores no setor de alta tecnologia tem vindo a aumentar desde 2012, registando um total de 23.300 colaboradores em 2019. Este valor representou 15,1% do emprego nacional no sector e 2,2% do total do emprego – contra a média da UE de 4,1% (Eurostat, 2020).

A análise das redes de inovação de cada sub-região da região Centro permite sistematizar algumas das suas características fundamentais, nomeadamente: (a) a existência de um sistema de inovação regional que demonstra claramente as diferenças entre o espaço relacional regional, enfatizando as desigualdades da densidade organizacional; (b) um sistema polarizado pelas regiões de Coimbra, Aveiro e Leiria, que dominam os processos de criação e produção de conhecimento, beneficiando dos efeitos da inovação; (c) uma tendência para a especialização em algumas áreas do conhecimento, especialmente nas tecnologias de informação e comunicação e nas dos materiais, e incorporação de conhecimento em atividades mais intensivas em tecnologia e conhecimento, como a saúde, bem como nas indústrias tradicionais; e (d) uma proximidade geográfica nas relações, onde a escala regional nos processos de inovação é privilegiada, mas também a expansão do espaço relacional para o noroeste português.

As “Agendas Individuais” e a Falta de Agendas Territoriais em Portugal

Perspetivas do Decisor Regional/Local Sobre Coesão e Inovação Territorial

As construções políticas da coesão territorial apresentam algumas variações, nomeadamente entre uma que valoriza o conceito como um processo coletivo de promoção do desenvolvimento e outras que replicam ideias de

políticas europeias associadas à convergência, à igualdade e à redução das assimetrias. Globalmente, os decisores políticos locais e intrarregionais chegam a acordo sobre três ideias principais associadas à definição de coesão territorial: (a) é muito importante reduzir as assimetrias entre territórios, garantindo a igualdade de oportunidades para todos; (b) as atuais tendências sociais e económicas e as dinâmicas territoriais exigem que as autoridades públicas trabalhem numa maior capacidade e oportunidades de articulação estratégica entre territórios; e (c) a coesão territorial só é possível com estratégias conjuntas para promover o crescimento/desenvolvimento económico à escala intrarregional, com benefícios para todos os territórios resultantes da articulação política.

Não existem definições oficiais de coesão territorial nestas escalas ou projetos específicos, programas ou metas relacionadas com ela. Os entendimentos políticos são territorialmente diferenciados, e cada município assume diferentes valores, recursos e dimensões que competem pela coesão territorial. Embora estas diferenças espaciais não apresentem padrões territoriais claros dentro do Centro, a verdade é que ela parece resultar de visões políticas e estratégicas dos autarcas e não das dinâmicas sociais e económicas.

Em suma, a evidência da administração local da região Centro permite-nos concluir que: (a) não há uma definição clara do que é a coesão territorial ou como está integrada na governação ou em documentos estratégicos; (b) existe uma base teórica de alguns autarcas, reproduzindo palavras e conceitos no discurso sem compreender o seu âmbito ou aplicação prática; (c) a construção política ou a perceção da coesão territorial é essencialmente o resultado de uma visão política e de uma consideração dos valores/problemas que cada território apresenta; e (d) a coesão territorial é pensada individualmente, sem coordenação vertical e horizontal. Não existe uma cultura de cooperação ou articulação dos decisores, apesar das experiências recentes nas comunidades intermunicipais.

Conceção e Implementação de Políticas

No Centro há uma grande diversidade de opiniões sobre as áreas de política pública mais relevantes, em resultado de um discurso que, regra geral, opta por destacar as complementaridades entre as diferentes áreas e as vantagens das intervenções integradas. O discurso dos autarcas sublinha, quase sempre, que uma governação eficiente resulta do sucesso de todas as outras. No geral, a visão dominante aponta para uma grande valorização do desenvolvimento económico (incluindo inovação), saúde, educação e cultura,

seguido de outras questões como sustentabilidade ambiental, acessibilidade, mobilidade e questões associadas à demografia.

Com efeito, há uma ênfase essencialmente nas necessidades de curto prazo, que resulta do que parece ser uma incapacidade de interpretar estrategicamente o território (municipal, mas essencialmente sub-regional). Isto explica a centralidade do “desenvolvimento económico”, com a maioria dos autarcas a defender a importância de investir em mecanismos de I&D e na criação de emprego como elementos centrais para combater o despovoamento, promover o desenvolvimento e aumentar a qualidade de vida. Isto também é visível na valorização de outras áreas políticas associadas ao investimento direto (muitas vezes em infraestruturas ou equipamentos) nos domínios da educação, saúde, cultura ou acessibilidade.

O tema da coesão territorial não é identificado como uma prioridade, principalmente porque se assume como consequência do desenvolvimento integrado e equilibrado de outras áreas e não como objeto de trabalho ou investimento direto. Ainda assim, a escassa valorização da coesão territorial como área prioritária parece resultar essencialmente de três fatores: (a) a ausência de uma visão estratégica para o território, com gestão diária orientada para a satisfação das necessidades de curto prazo, com especial ênfase na criação de emprego e para uma resposta adequada nos domínios da saúde e da educação; (b) uma grande atração para angariação de fundos ou investimento, o que significa que o desenvolvimento económico ou a criação de novas empresas são identificadas como as mais relevantes para a afirmação regional e nacional do município; (c) desconfiança e crítica de outros: do governo para outros municípios, com uma clara ausência de uma cultura de cooperação supranacional.

No plano oposto, a inovação é identificada como uma prioridade de desenvolvimento. Neste exercício, a preocupação com as ações e projetos de programas associados à atividade económica é evidente, seguida da acessibilidade, mobilidade e população como temas prioritários, seja através do investimento na educação/formação ou pela necessidade de evitar problemas de despovoamento e envelhecimento. O discurso dos autarcas tem alguns pontos em comum, na medida em que afirmam que é necessário ter pessoas e emprego no território, identificar a economia como motor de desenvolvimento e exigir mais investimento público e privado na criação de emprego e apoio jurídico e financeiro às empresas.

Obstáculos à Coesão e à Inovação Territorial

São identificados vários obstáculos e constrangimentos ao desenvolvimento equilibrado dos territórios. Na grande maioria dos casos, há um forte desafio à cultura dominante do ordenamento do território (ou falta dela) e às opções de política pública, pensadas em Lisboa (por vezes com referência ao Porto), baseadas nos problemas da capital e sem instrumentos ou programas de discriminação positivos capazes de inverter o ciclo de baixa densidade que afeta grande parte deste território. O discurso é mais pronunciado nos territórios das zonas interiores de Portugal (como Viseu-Dão-Lafões, Beiras e Serra da Estrela e Beira Baixa), mas acaba por ser transversal a todos. Neste discurso, palavras/expressões como o “centralismo”, a “falta de investimento”, a “necessidade de discriminação positiva”, a “ausência” e o “défice” são comuns.

Em geral, os principais obstáculos identificados estão associados a:

- centralismo e as opções da administração central;
- multiplicação de políticas e investimentos a favor de Lisboa e Porto;
- falta de mão de obra qualificada;
- ausência de massa crítica e pouca formação de agentes locais;
- despovoamento e envelhecimento e falta de medidas para inverter os processos;
- défice no investimento público e privado.

Conclusão

O território, a geografia e as dinâmicas sociais e económicas de cada lugar desempenham um papel especialmente importante na perceção e construção política da coesão territorial e da inovação a nível local e intrarregional. Neste contexto, é essencial assumir que a coesão territorial é dinâmica (em constante construção e transformação), multidimensional (associado a várias dimensões e características), e que a sua avaliação pode ser variada de acordo com o contexto geográfico da análise, o nosso enquadramento sectorial e o perfil do utilizador de dados. Por outras palavras, um território pode ter características diferentes de coesão, e a possibilidade de análise e compreensão de todas estas variáveis deve ser assegurada. Estes sistemas devem desenvolver diferentes ferramentas e metodologias para a ponderação e valorização das dimensões da coesão territorial, garantindo uma avaliação correta das suas dinâmicas e multidimensionalidades.

Da mesma forma, a inovação territorial pode ser entendida como um processo transformador de interação entre agentes (públicos, privados ou comunitários), onde a criação de valor social e/ou económico se baseia na existência de recursos endógenos. Existe uma panóplia de processos de comunicação, colaboração e partilha de recursos específicos que podem fomentar estes mecanismos de inovação. No entanto, o seu pressuposto mais básico baseia-se na relevância destes recursos como ativos territoriais e na convicção de que podem ter um impacto significativo no desenvolvimento local e regional. Com efeito, a prática provou que os projetos que reúnem as pessoas e criam redes — muitas vezes baseadas na transferência de conhecimentos —, na proximidade dos territórios e baseados numa forte coesão entre as diferentes partes interessadas, terão resultados positivos e impacto, nomeadamente na economia, no emprego, no bem-estar e na qualidade de vida. A inovação territorial valoriza as pessoas e os territórios, promove o desenvolvimento e a qualidade de vida, e reforça a eficiência e eficácia dos processos de tomada de decisão.

Neste contexto, a qualidade de vida dos territórios está associada à sua dinâmica de desenvolvimento regional, um processo que combina várias dimensões, das quais duas aparecem como centrais ou estruturantes: a competitividade associada aos processos de inovação e a coesão territorial. Estas dinâmicas são estruturalmente desequilibradas, com diferentes consequências económicas e sociais para diferentes territórios. Quando os desequilíbrios atingem níveis elevados, não só criam tensões económicas e sociais — com elevados custos económicos, sociais e políticos — como também põem em risco o próprio processo de desenvolvimento regional. Os problemas associados à coesão territorial são uma das manifestações destes desequilíbrios e merecem, por isso, uma atenção especial.

Existem níveis de coesão territorial que reforçam positivamente a inovação económica e as dinâmicas sociais, e outros níveis que conduzem à desagregação do próprio sistema económico e social. Ninguém conhece o nível ideal de coesão territorial para uma determinada sociedade, mas são facilmente identificados níveis inadequados de coesão territorial, normalmente devido aos problemas que colocam a outras dimensões relevantes da sociedade.

Assim, parece importante valorizar as abordagens de baixo para cima que assumam que cada território e dimensão de desenvolvimento devem ser abordados de uma forma muito particular, tendo em conta os seus recursos próprios e pessoas (Wolf et al., 2019). No entanto, a medição da implementação prática de projetos que promovam a coesão territorial é também

relevante. De facto, os desafios sociais contemporâneos exigem um acompanhamento dinâmico dos processos e a avaliação da implementação de estratégias, políticas ou ações num contexto de múltiplas interações sociais, económicas e territoriais. Assim, a operacionalização de novos instrumentos de apoio à decisão requer o desenvolvimento de bases técnicas e científicas que sejam também dinâmicas, abertas e flexíveis para enfrentar os desafios da recolha, processamento e modelação de grandes volumes de informação (Borges et al., 2020). Ao mesmo tempo, é fundamental fornecer uma orientação operacional e analítica a estes procedimentos de natureza mais técnica, garantindo que o produto final é uma ferramenta capaz de produzir conhecimentos relevantes, oportunos e rigorosos, em vez de um mero repositório de dados.

Assim, os dispositivos de promoção, avaliação e medição da coesão territorial e da inovação devem ser concebidos de acordo com o desenho político do desenvolvimento estratégico e os objetivos que lhe estão associados – com indicadores de realização e resultado para a sua implementação prática – assumindo como centrais cinco objetivos de operacionalização:

1. A recolha, processamento e disponibilização de informação útil, oportuna e fiável sobre as políticas públicas de coesão territorial, garantindo a otimização, integração e comunicação da informação produzida – e dispersa, nomeadamente pelas diversas entidades da administração pública – de forma flexível e inovadora.
2. Desenvolvimento de instrumentos que melhor qualifiquem os processos de tomada de decisão e a qualificação da atividade de planeamento estratégico e das políticas públicas territorializadas com vista à coesão territorial, contribuindo para uma maior eficácia dos processos governamentais.
3. Acompanhamento, avaliação e divulgação do conhecimento sobre inovação, desenvolvimento regional e coesão territorial, promovendo um debate informado e qualificado sobre as orientações políticas para a coesão territorial.
4. Apoio ao controlo da eficiência e da eficácia do investimento público, tanto a nível nacional como em conformidade com as orientações políticas nacionais e europeias.
5. A promoção do desenvolvimento espacial e a melhoria da qualidade de vida de todos os que vivem ou utilizam estes territórios, através do desenvolvimento de políticas públicas territoriais (preferencialmente não sectoriais) que promovam a cooperação e coordenação horizontais e verticais.

Neste contexto, em que o acompanhamento e a avaliação são cruciais, o objetivo da coesão territorial é reduzir o nível de desigualdades – em termos de proximidade e acesso a bens e serviços essenciais – mas com um aumento (ou diminuição) concomitante na média do nível da variável que serve de referência para medir essas mesmas desigualdades. Assim, as políticas públicas são uma dimensão fundamental (juntamente com o mercado e o terceiro sector) dos processos associados à dinâmica do desenvolvimento regional. Significa que são também responsáveis pelos resultados em termos de inovação e coesão territorial (o bom e o mau). Nestes termos, o papel das políticas públicas na resolução de problemas associados à coesão territorial ganhou relevância nas últimas décadas. Por conseguinte, é importante que as políticas públicas sejam eficazes na gestão da coesão territorial e da inovação. Quanto maior for o grau de eficácia das políticas públicas na resolução dos problemas económicos e sociais, melhor se justifica a utilização deste mecanismo. Além disso, o reforço da eficiência e eficácia da política pública confere-lhe valor económico e social e, desta forma, consolida a democracia e a confiança nos processos de tomada de decisão.

Neste contexto, propõe-se o seguinte referencial para avaliação da coesão e inovação territorial (Tabela 3), centrado nas cinco dimensões entendidas como centrais pelos agentes locais e regionais.

Tabela 3 Dimensões e subdimensões centrais da coesão e inovação territorial.
Fonte. Adaptado de Chamusca et al., 2022, p. 7.

Dimensão	Subdimensões (para análises intrarregionais/locais à escala, com base na experiência portuguesa)
Equidade	Acesso a bens e serviços; dinâmicas sociais e demográficas; desigualdades sociais e económicas
Competitividade	Condições de vida; produtividade; dinâmicas empresariais; inovação, conhecimento e desenvolvimento
Conetividade	Conetividade digital; mobilidade; densidade; distância a serviços
Sustentabilidade ambiental	Promoção e proteção do ambiente; comportamentos individuais e coletivos
Governança	Gestão financeira; participação; transparência

Para concluir, podemos argumentar que o bem-estar dos cidadãos depende da dinâmica e dos projetos de desenvolvimento regional/local, em especial dos relacionados com a coesão territorial, a competitividade e a inovação. Estas dinâmicas de desenvolvimento, que são estruturalmente desequilibradas e as consequências destes desequilíbrios, são prejudiciais à qualidade de vida dos territórios. Assim, as políticas públicas – como o ordenamento do território, os instrumentos de governação territorial e os mecanismos de intervenção – adquirem grande relevância na gestão e mitigação destes desequilíbrios. O foco é então colocado na eficácia das políticas públicas, uma vez que o desenvolvimento do território e a qualidade de vida das sociedades dependem dele. Considerando a existência de um vasto leque de fatores que previnem ou reduzem esta eficácia, é essencial assegurar um diálogo e convergência entre os dois domínios de ação que estruturam as dinâmicas de desenvolvimento local e regional, ou seja, a coesão territorial e a inovação.

Agradecimentos

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00736/2020 (financiamento base) e UIDP/00736/2020 (financiamento programático).

Referências

- Amin, A., & Tomaney, J. (1995). The regional dilemma in a neo-liberal Europe. *European Urban and Regional Studies*, 2(2), 171–188. <https://doi.org/10.1177/096977649500200205>
- Amoroso, S., Coad, A., & Grassano, N. (2018). European R&D networks: A snapshot from the 7th EU framework programme. *Economics of Innovation and New Technology*, 27(5–6), 404–419. <https://doi.org/10.1080/10438599.2017.1374037>
- Balland, P., Boschma, R., & Koen, F. (2015). Proximity and innovation: From statics to dynamics. *Regional Studies*, 49(6), 907–920. <https://doi.org/10.1080/00343404.2014.883598>
- Borges, M., Marques, J. L., & Castro, A. (2020). Decision making as a socio-cognitive process. In I. Management Association (Ed.), *Research anthology on decision support systems and decision management in healthcare, business, and engineering* (pp. 488–509). <https://doi.org/10.4018/978-1-7998-9023-2.ch023>
- Boschma, R. (2005). Proximity and innovation: A critical assessment. *Regional Studies*, 39(1), 61–74. <https://doi.org/10.1080/0034340052000320887>
- Brandsma, A., Di-Comite, F., Diukanova, O., Kancs, D., Lopez-Rodriguez, J., Persyn, D., & Potters, L. (2014). Assessing policy options for the EU cohesion policy 2014–2020. *Investigaciones Regionales*, 29, 17–46.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro. (2020a). *RIS3 Centro: Estratégia de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente*.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro. (2020b). *Visão Estratégica para a Região Centro 2030*. http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5300-visao-estrategica-regiao-centro-2030&category_slug=2020&Itemid=739

Chamusca, P. (2021). Urban planning and policy in Portugal: An overview on the role of EU funds and guidelines. *Urban Research & Practice*, 16(1), 44–65. <https://doi.org/10.1080/17535069.2021.1980607>

Chamusca, P., Marques, J. L., Moreno Pires, S., & Teles, F. (2022). Territorial cohesion: Discussing the mismatch between conceptual definitions and the understanding of local and intra-regional public decision-makers. *Territory, Politics, Governance*. Publicação eletrónica antecipada. <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2044899>

Eurostat. (2020). *Database*. Retirado a 15 de fevereiro de 2022 de <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Giddens, A. (2006). *O mundo na era da globalização* (S. Barata, Trad.; 8ª ed.). Editorial Presença. (Trabalho original publicado em 1999)

Hartmann, T. & Hengstermann, A. (2014). Territorial cohesion through spatial policies: An analysis with cultural theory and clumsy solutions. *Central European Journal of Public Policy*, 8(1), 30–49.

Harvey, D. (1990). *The condition of postmodernity: An enquiry into the origins of cultural change*. Blackwell.

Instituto Nacional de Estatística. (s.d.). *Base de dados*. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_base_dados&menuBOUI=13707095&contexto=bd&selTab=tab2

Jensen, M. B., Johnson, B., Lorenz, E., & Lundvall, B.-A. (2007). Forms of knowledge and modes of innovation. *Research Policy*, 36(5), 680–693. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.01.006>

Lundvall, B.-A. (Ed.). (2010). *National system of innovation: Toward a theory of innovation and interactive learning*. Anthem Press.

Lundvall, B.-A., & Johnson, B. (1994). The learning economy. *Journal of Industry Studies*, 1(2), 23–42. <https://doi.org/10.1080/13662719400000002>

Luukkonen, J. (2010). Territorial cohesion policy in the light of peripherality. *Town Planning Review*, 81(4), 445–466. <https://doi.org/10.3828/tpr.2010.12>

Madanipour, A. (2017). *Cities in time: Temporary urbanism and the future of the city*. Bloomsbury.

Medeiros, E. (2016). Territorial cohesion: An EU concept. *European Journal of Spatial Development*, (60), Artigo 60. <http://hdl.handle.net/10451/35722>

Mikulic, D., & Nagyszombat, A. (2015). Does international trade cause regional growth differentials in Croatia? *Zbornik Radova Ekonomskog Fakulteta U Rijeci-Proceedings of Rijeka Faculty of Economics*, 33(1), 81–102. <https://hrcak.srce.hr/139930>

Organização para o Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2022). *Functional urban areas*. <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Portugal.pdf>

Pires, S., Polido, A., Teles, F., Silva, P., & Rodrigues, C. (2020). Territorial innovation models in less developed regions in Europe: The quest for a new research agenda? *European Planning Studies*, 28(8), 1639–1666. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1697211>

Pylak, K. (2015). Changing innovation process models: A chance to break out of path dependency for less developed regions. *Regional Studies, Regional Science*, 2(1), 46–72. <https://doi.org/10.1080/21681376.2014.979433>

Sá Marques, T., Santos, H., & Ribeiro, P. (2018). Redes de inovação no ecossistema da região centro de Portugal. In T. Sá Marques, H. Santos, & M. P. Alonso Logroño (Eds.), *VIII Jornadas de Geografía Económica: La Geografía de las Redes Económicas y la Geografía Económica en Rede: Livro de atas* (pp. 123–132). Asociación de Geógrafos Españoles; Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

Silva, P., Pires, S., & Teles, F. (2021). Explanatory models of regional innovation performance in Europe: Policy implications for regions. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 34(4), 609–631. <https://doi.org/10.1080/13511610.2021.1909462>

Wolf, J., Batista, P., & Marques, J. L. (2020). Processes of urban transformation: A typology based on urbanity, centrality and on territories' population growth. *Cidades, Comunidades e Territórios*, (41), 133–155. <https://doi.org/10.15847/cct.20554>

Wolf, J., Borges, M., Marques, J. L., & Castro, E. (2019). Smarter decisions for smarter cities: Lessons learned from strategic plans. In L. Cagica Carvalho, C. Rego, M. Lucas, M. Sánchez-Hernández, & A. Backx Noronha Viana (Eds.), *New paths of entrepreneurship development. Studies on entrepreneurship, structural change and industrial dynamics* (pp. 7–30). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-96032-6_2

Cadastro Predial – Balanço e Perspetivas

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.4>

Rui Pedro Julião

Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas,
Universidade NOVA de Lisboa, Lisboa, Portugal
<https://orcid.org/0000-0002-5625-9965>
rpj@fcsh.unl.pt

Resumo

Todos os intervenientes nos processos de gestão e decisão territorial, nos seus múltiplos aspetos (físicos e humanos), sentem, cada vez mais e maiores, dificuldades para conjugar a multiplicidade de perspetivas necessárias para uma abordagem territorial integrada e coerente. A evolução do cadastro predial em Portugal é analisada, apresentando-se um balanço da sua implementação. Reforça-se a perspetiva de que o cadastro é uma das peças basilares de uma boa gestão territorial e de que tal não se consegue efetuar sem uma perspetiva integrada das múltiplas facetas do território. Nenhum outro nível de intervenção do Estado está mais próximo do território do que as autarquias locais. Daí, numa lógica de subsidiariedade, estas necessitam de ter um papel mais ativo no domínio do cadastro.

Palavras-chave

cadastro, gestão territorial, Portugal, Estrutura de Missão para a Expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificado

Cadastro Predial – Balanço e Perspetivas

Não há sociedade de futuro sem considerar o território. Por mais que se procure e se tenha alcançado a desmaterialização de algumas componentes

funcionais da sociedade, a sua dimensão territorial jamais se extinguirá. Com efeito, o território é muito mais do que a simples base espacial de suporte de qualquer sociedade (López Trigal et al., 2015), conferindo-lhe parte da sua identidade e proporcionando recursos e oportunidades, e, como tal, desde sempre foi importante para a humanidade (Reis, 2015).

Todos os intervenientes nos processos de gestão e decisão territorial, nos seus múltiplos aspetos (físicos e humanos), sentem, cada vez mais e maiores, dificuldades para conjugar a multiplicidade de perspetivas necessárias para uma abordagem territorial integrada e coerente. Essa conjugação é, no entanto, um passo imprescindível para a coordenação das diferentes ações, quer no sentido de se minimizarem os efeitos negativos de intervenções isoladas ou da falta de perceção dos potenciais impactos territoriais das decisões tomadas, quer no sentido de explorar e potenciar oportunidades de desenvolvimento territorial. Como salienta Ferrão (2011), há a necessidade de uma “nova conceção de Ordenamento do Território na promoção de uma maior integração das políticas sectoriais, tendo como referências visões partilhadas de base territorial” (p. 40).

Atuar no domínio da gestão territorial, implica necessariamente considerar e articular as múltiplas perspetivas e interesses que no território coincidem e nele se conjugam. Painho (2015) salienta que “o conhecimento espacial assume, desde há longa data, uma importância crítica no desenvolvimento das atividades humanas e no modo como o homem interage com o espaço” (Slide 3). No atual contexto, marcado por um acelerado consumo de recursos, com a consequente necessidade de se preservarem e valorizarem os mesmos, torna-se ainda mais determinante considerarem-se estas perspetivas e interesses de uma forma integrada. Ou seja, importa reforçar o conceito e a prática de uma gestão territorial sistémica e integrada, onde a informação é base do conhecimento de situação, suporte do planeamento e programação, bem como fundamento das decisões que em cada momento devem ser tomadas (Amorim et al., 2018).

Nesse sentido, comprova-se a relevância do cadastro predial, enquanto elemento de conhecimento sobre a estrutura da propriedade e de suporte à integração de dados.

Em Portugal, a situação da informação relativa ao cadastro predial é uma das mais gravosas no plano da ausência de conteúdos (conjuntos de dados geográficos) e de instrumentos (sistema de informação) para a sua gestão e exploração. Com efeito, há uma efetiva carência de dados cadastrais e também não existe uma plataforma implementada para a sua manutenção, tal

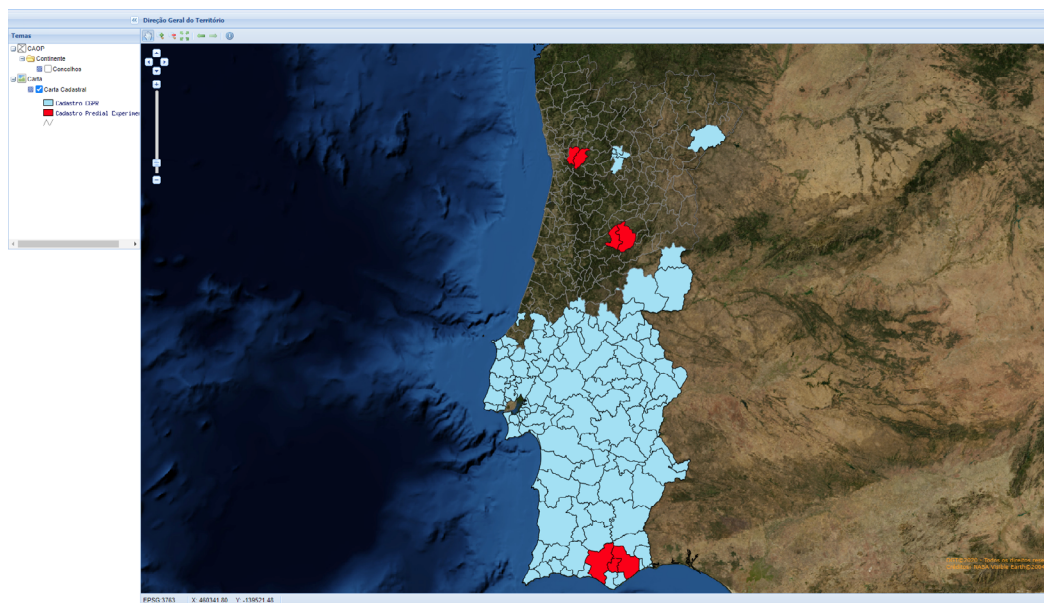


Figura 1 Carta Cadastral de Portugal continental.

Créditos. ©Direção-Geral do Território (<http://www.dgterritorio.gov.pt>).

preconizado pelo projeto *Cadastro Predial Experimental* (SiNerGIC), criado em 2006 pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2006 (2006), de 4 de maio. A Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, 2014) preconiza no seu Artigo 73.º a criação de um “sistema nacional de informação cadastral que permita identificar as unidades prediais” que ainda não se efetivou.

Apesar de várias iniciativas e de algum trabalho meritório realizado desde que foi instituído o cadastro geométrico da propriedade rústica (praticamente o único em vigor, pois as operações realizadas para a criação do cadastro predial, instituído pelo Decreto-Lei n.º 172/1995, de 18 de julho de 1995, não chegaram a ser concluídas e apenas as operações no âmbito do SiNerGIC dos concelhos de Paredes, Penafiel, Seia, Oliveira do Hospital, Loulé, Tavira e São Brás de Alportel foram dadas por concluídas entre 2018 e 2020), o certo é que o nosso país ainda não possui um sistema integrado para a gestão e exploração de dados cadastrais e também não tem uma cobertura nacional integral, nem em formato analógico (Beires et al., 2013; Roque et al., 2007). Resumindo, dos 308 municípios, o cadastro geométrico da propriedade rústica está em vigor em 128 e o cadastro predial (regime experimental do SiNerGIC) em apenas sete (ver Figura 1).

Em 2017, por iniciativa do Governo de Portugal, a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto de 2017, que vem criar o Balcão Único do Prédio e o regime de cadastro simplificado. Esta iniciativa, que numa fase experimental decorreu em 10 municípios (Alfândega da Fé, Caminha, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Góis, Pampilhosa da Serra, Pedrógão Grande, Penela, Proença-a-Nova e Sertão), vem permitir aos cidadãos a sua colaboração no processo de produção de conteúdos cadastrais (desenho ou entrega de ficheiros com geometria das suas propriedades). Este processo pode ser efetuado de forma autónoma ou recorrendo a balcões/peritos especializados. Recentemente, através da Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto de 2019, veio generalizar-se o processo para todo o território nacional, fomentando assim a participação pública dos cidadãos numa lógica colaborativa com o Estado.

O processo ganhou um impulso (ver Figura 2) com a criação da Estrutura de Missão para a Expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2020, de 16 de junho de 2020. Esta estrutura de missão tem por responsabilidade a dinamização e gestão de todo o processo relativo ao cadastro simplificado, com a ambição de o expandir a todo o território nacional.

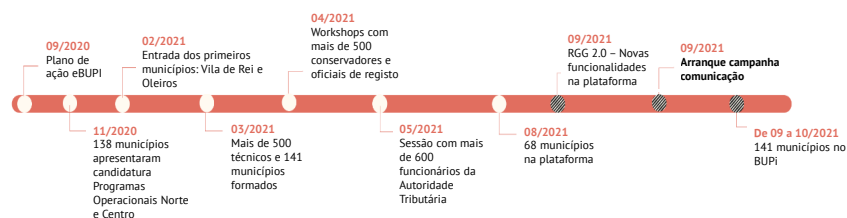


Figura 2 Cronograma do primeiro ano de atuação da Estrutura de Missão para a Expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificado.

Nota. Elaboração própria, com dados do Balcão Único do Prédio (<https://bupi.gov.pt>), consultado a 28 de junho de 2022.

Hoje já são mais de 140 municípios com os quais foram celebrados protocolos de colaboração (há mais em processo de adesão), complementado as áreas cobertas por cadastro predial ou geométrico da propriedade (ver Figura 3 e Figura 4).

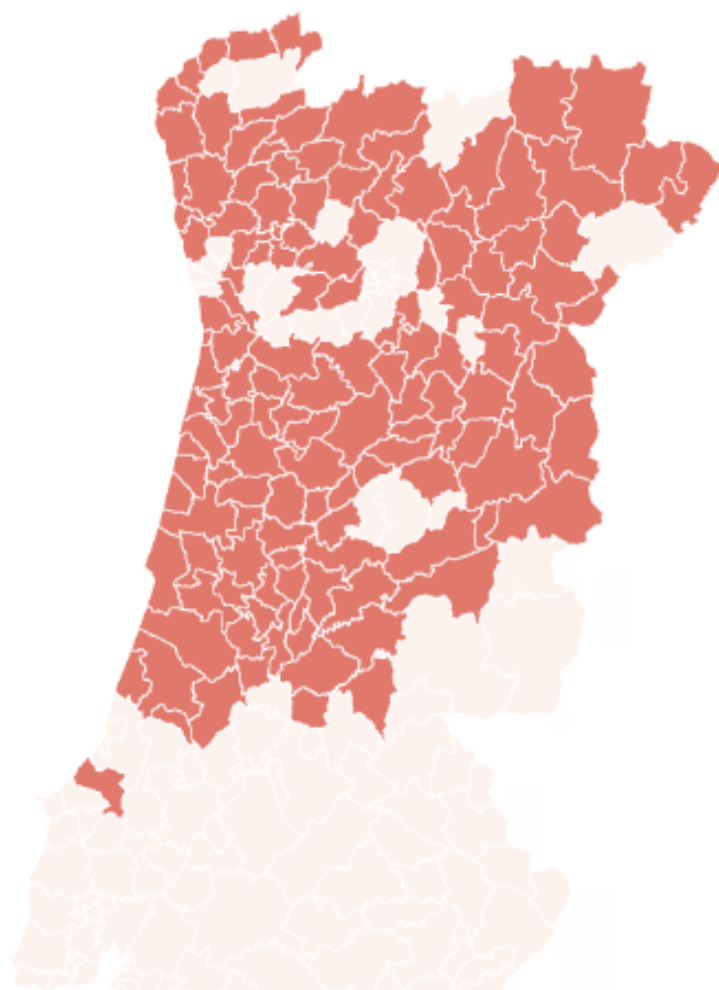


Figura 3 Municípios abrangidos e evolução dos processos de cadastro simplificado.

Fonte. Retirado de *Indicadores*, por Balcão Único do Prédio, s.d. (<https://bupi.gov.pt/indicadores/>).

Como se pode observar na Figura 3 e na Figura 4, a rede de balcões criada em parceria com os municípios aderentes é a principal origem das Representações Gráficas Georreferenciadas (Balcão Único do Prédio, s.d.) em que o corrente ano de 2022, fruto da expansão da cobertura territorial das parcerias, é responsável por mais de 50% das mesmas.

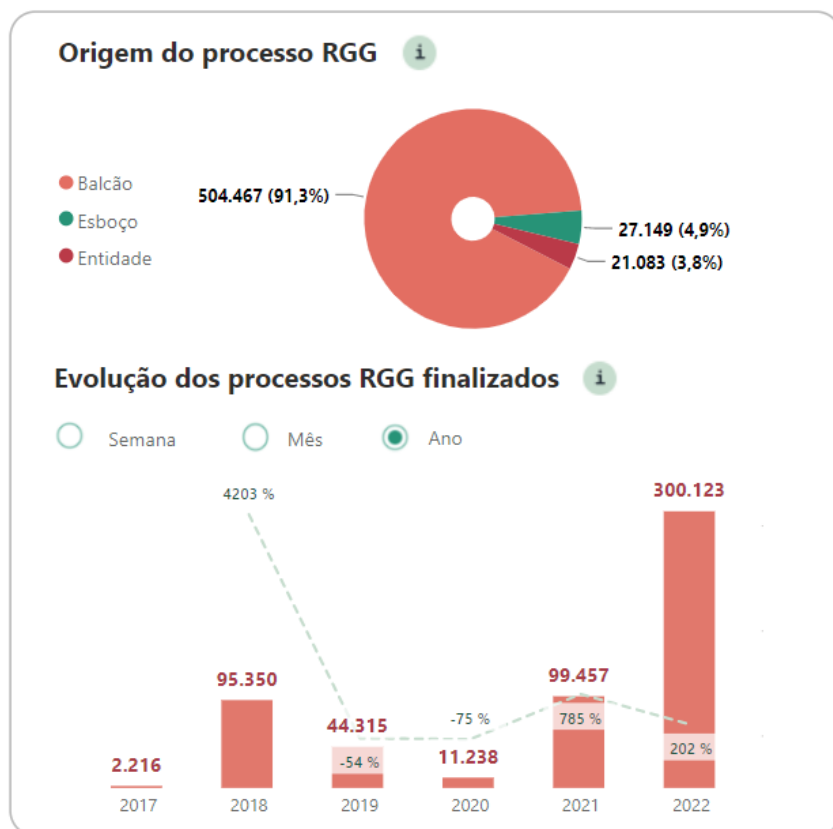


Figura 4 Dados sobre os processos de cadastro simplificado.

Fonte. Retirado de *Indicadores*, por Balcão Único do Prédio, s.d. (<https://bupi.gov.pt/indicadores/>).

Uma iniciativa paralela foi lançada em 2012 pela Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução (OSAE). Trata-se do projeto *Geopredial*, que tem por objetivo permitir aos cidadãos, com o apoio de um técnico especializado (solicitador), efetuar o levantamento da geometria das suas propriedades e registar o mesmo, acompanhado da documentação jurídica que possuir, numa plataforma específica (ver Figura 5 e Figura 6). Trata-se de um ato declarativo (Auto de Constatação), sem valor para o registo predial, mas útil para efeitos de memória futura. Segundo Pinto e Simão (2013), o *Geopredial* pretende representar de forma precisa, inequívoca, viável, célere e económica (este serviço é pago, ao contrário do prestado no âmbito do Balcão Único de Prédio) a delimitação da propriedade. Através de uma única plataforma é possível consultar as parcelas e seus atributos de forma a identificar cada lote.

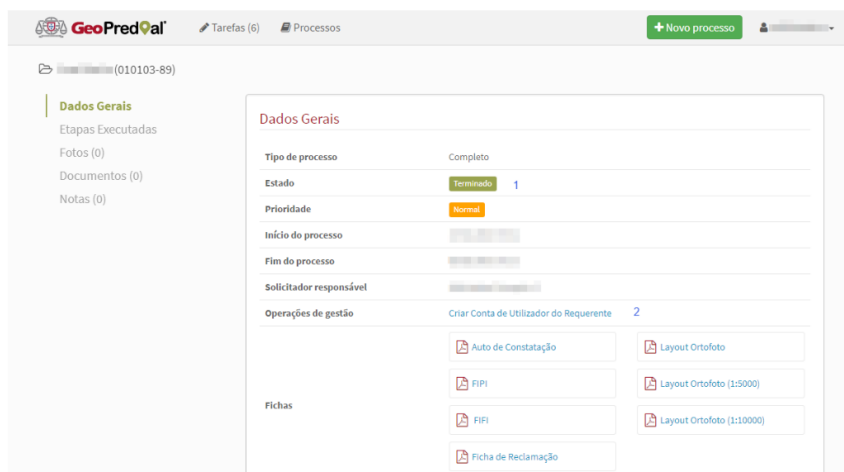


Figura 5 Exemplo da interface do *Geopredial*.

Fonte. Retirado de *Publicação do Prédio*, por Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, s.d.-b (<https://manuais.osae.pt/publicacao-do-predio.html>).

O Auto de Constatação é o documento central do processo e é realizado com a deslocação do solicitador ao terreno, sendo lavrado no local da propriedade. É neste documento que são registados todos os elementos recolhidos do prédio (geometria) e são mencionados os elementos relevantes para uma correta caracterização do imóvel, como, por exemplo: coordenadas geográficas dos limites; identificação dos elementos demarcadores das extremas ou sinais distintivos (marcos, marcas, vértices não materializados, etc.); servidões de passagem e de águas; benfeitorias; fotografias; entre outros. Ficam igualmente registadas as declarações do(s) proprietário(s), do(s) confrontante(s) ou de terceiros com interesse legítimo. Este documento tem, assim, uma função de constatação da realidade dos factos materiais da propriedade, num determinado momento, com o fim de os “salvaguardar”.

O sistema permite a qualquer utilizador consultar informações sobre: títulos, registros, licenças, plantas, entre outros, das parcelas territoriais. Também é possível solicitar o georreferenciamento das parcelas, consultar informação geográfica das parcelas já georreferenciadas e imprimir a sua delimitação sobre diversos documentos cartográficos, tais como ortofotocarta, planta de condicionantes, planta de ordenamento ou imagens (Silva et al., 2014).

Como se pode verificar, pelo anteriormente exposto, perante um quadro de ausência de cobertura de cadastro predial para o território nacional,

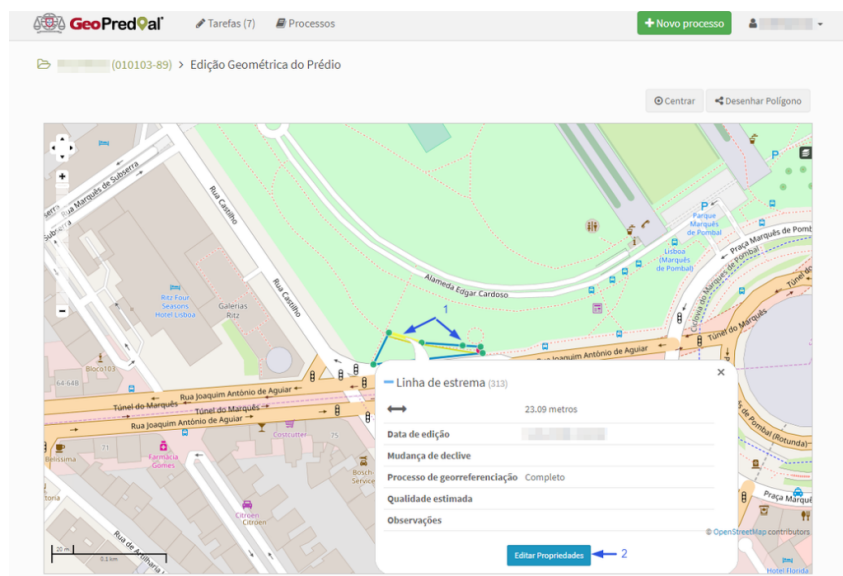


Figura 6 Exemplo da interface do *Geopredial*.

Fonte. Retirado de *Edição Geométrica do Prédio*, por Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, s.d.-a (<https://manuais.osae.pt/edicao-geometrica-do-predio1.html>).

multiplicaram-se esforços promovidos por diferentes entidades. Por vezes, ocorrem sobreposições e redundância dos mesmos, confundindo os cidadãos.

A Direção-Geral do Território (s.d.), enquanto autoridade nacional no domínio do cadastro predial, continua a apostar no desenvolvimento do Sistema Nacional de Informação Cadastral, preconizando que o mesmo deverá:

- Identificar os prédios que integram a Carta Cadastral, seja os que se encontram em regime de cadastro geométrico da propriedade rústica, em regime experimental de cadastro predial, ainda que em situação de cadastro transitório, seja os prédios ao abrigo do regime jurídico da Informação Cadastral Simplificada;
- Promover o conhecimento da estrutura fundiária do território coberto com prédios cadastrados e o conhecimento sobre a propriedade do solo;
- Assegurar o acesso generalizado à informação cadastral pela Administração Pública, pelos cidadãos e pessoas coletivas, empresariais ou não, e disponibilizá-la no Balcão Único de Prédio;

- Potenciar a correspondência e harmonização da informação relativa aos prédios cadastrados com a informação constante das bases de dados das descrições prediais do IRN, I.P. [Instituto dos Registos e do Notariado] e das bases de dados que contêm as inscrições matriciais da AT [Autoridade Tributária e Aduaneira]. (paras. 2–5)

Em paralelo, numa perspetiva de futura conservação do cadastro predial e do apoio aos cidadãos no âmbito do Sistema de Informação Cadastral Simplificada (Lei n.º 78/2017, 2017), já existem hoje 112 técnicos de cadastro predial certificados pela Direção-Geral do Território (<https://tcp.dgterritorio.gov.pt/procurar>).

Faltam alguns últimos passos para que se possa agilizar, em tempo útil, uma cobertura nacional de dados cadastrais:

- O estabelecimento da interoperabilidade entre os sistemas de gestão de dados relevantes sobre a propriedade, designadamente os da Direção-Geral do Território, do Instituto dos Registos e do Notariado e da Autoridade Tributária e Aduaneira, com a sua consulta a ser efetuada através de um portal único;
- Providenciar competência própria aos municípios para intervirem autonomamente no domínio do cadastro predial, embora sujeitos a regras e especificações de âmbito nacional;
- Incentivar a realização de parcerias de base local dinamizadas pelas câmaras municipais e/ou comunidades intermunicipais com outras entidades locais, destacando-se aqui as associações de produtores florestais, de regantes, entre outros.

Reforça-se a perspetiva de que o cadastro é uma das peças basilares de uma boa gestão territorial e de que tal não se consegue efetuar sem uma perspetiva integrada das múltiplas facetas do território. Nenhum outro nível de intervenção do Estado está mais próximo do território do que as autarquias locais. Daí, numa lógica de subsidiariedade, estas necessitarem de ter um papel mais ativo no domínio do cadastro.

Só assim se conseguirá superar a lacuna existente neste domínio e garantir que há condições para suportar os desafios da modelação territorial, numa lógica de território inteligente.

Agradecimento

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto “UIDB/04647/2020” do CICS.NOVA – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade NOVA de Lisboa.

Referências

Amorim, A., Pelegriana, M. A., & Julião, R. P. (2018). *Cadastro e gestão territorial. Uma visão luso-brasileira para a implementação de sistemas de informação cadastral nos municípios*. Editora UNESP Digital.

Balcão Único do Prédio. (s.d.). *Indicadores*. Retirado a 28 de junho de 2022 de <https://bupi.gov.pt/indicadores/>

Beires, R., Amaral, J., & Ribeiro, P. (2013). *O cadastro e a propriedade rústica em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho, Diário da República n.º 164/1995, Série I-A de 1995-07-18 (1995). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/172-1995-462035>

Direção-Geral do Território (s.d.). *Sistema Nacional de Informação Cadastral*. Retirado a 29 de junho, 2022, em <https://www.dgterritorio.gov.pt/snic/sistema-nacional-informacao-cadastral>

Ferrão, J. (2011). *O ordenamento do território como política pública*. Fundação Calouste Gulbenkian.

Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, Diário da República n.º 158/2017, Série I de 2017-08-17 (2017). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/78-2017-108010874>

Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, Diário da República n.º 104/2014, Série I de 2014-05-30 (2014). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/31-2014-25345938>

Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto, Diário da República n.º 161/2019, Série I de 2019-08-23 (2019). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/65-2019-124171091>

López Trigal, L., Rio Fernandes, J. A., Sposito, E., & Trinca Figuera, D. (Eds.). (2015). *Diccionario de geografía aplicada y profesional: Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. Universidad de León.

Painho, M. (2015). *Módulo 1: A ciência e os sistemas de informação geográfica* [Slides de Power-Point]. SlideShare. <https://slideshare.net/FranciscoJavierCervi5/cincia-informao-geografica-francisco-javier-cervigon-ruckauer>

Pinto, A. F., & Simão, R. M. (2013). Geopredial: Próximas coordenadas. *Revista Solitare*, (12), 29–31.

Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução. (s.d.-a). *Edição geométrica do prédio*. Retirado a 29 de junho de 2022 de <https://manuais.osae.pt/edicao-geometrica-do-predio1.html>

Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução. (s.d-b). *Publicação do prédio*. Retirado a 29 de junho de 2022 de <https://manuais.osae.pt/publicacao-do-predio.html>

Reis, J. (2015). Território e políticas do território. A interpretação e a ação. *Finisterra*, 50(100), 107–122. <https://doi.org/10.18055/Finis7868>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2006, de 4 de maio, Diário da República n.º 86/2006, Série I-B de 2006-05-04 (2006). <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/45-2006-660365>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2020, de 16 de junho, Diário da República n.º 115/2020, Série I de 2020-06-16 (2020). https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/45-2020-135844796?_ts=1676851200033

Roque, C., Neto, J. P. E., & Julião, R. P. (2007). Cadastro predial e informação de base cadastral. In J. Casaca & J. Matos (Eds), *Cartografia e geodesia* (pp. 525–536). Lidel.

Silva, D., Freitas, C., Silva, M., & Silva, J. (2014, 11–14 de novembro). *Contributos para a implementação de um modelo inovador de cadastro predial em Portugal* [Apresentação de comunicação]. Atas do XIV Colóquio Ibérico de Geografia: 'A Jangada de Pedra' – Geografias ibero-afro-americanas, Guimarães, Portugal.

Riscos Naturais em Portugal

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.5>

António Bento-Gonçalves

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais,
Universidade do Minho, Braga, Portugal
<https://orcid.org/0000-0002-9646-156X>
bento@geografia.uminho.pt

Resumo

Portugal sempre esteve e sempre estará sujeito a eventos naturais extremos, potencialmente causadores de vítimas e de elevados prejuízos ambientais, económicos e sociais. Com efeito, “as características naturais, particularmente a sua posição no quadro geológico global e regional, as condições climáticas mediterrânicas, as condições geomorfológicas e de cobertura vegetal, de acordo com o modo como ao longo dos séculos se processou a ação humana na construção do território, ditam, para Portugal, um conjunto significativo de riscos naturais” (Cunha & Ramos, 2013, p. 23), a que se junta um vasto conjunto de riscos de origem não natural. Nos séculos XX e XXI, destacam-se três riscos, cujas manifestações se têm revestido de maior dramatismo, sendo eles as inundações, as tempestades e os incêndios florestais, verificando-se ainda que as duas décadas que mais catástrofes registaram foram as mais recentes, as de 2001–2010 e 2011–2020. No atual contexto de mudanças climáticas, associadas às mudanças globais, prevê-se que os eventos extremos (mega incêndios, secas extremas, inundações catastróficas, etc.) se tornem, gradualmente, na nova “normalidade”, agravando em geral a sua frequência, intensidade e capacidade destruidora, não estando os sistemas atuais de proteção civil preparados para enfrentar esta nova realidade. Neste contexto, o presente texto visa, de forma sumária, elencar, cronologicamente, os eventos mais conhecidos e mais dramáticos, quer pelo número de vítimas, quer pelos elevados prejuízos causados, que ocorreram em território nacional, nos séculos XIX, XX e XXI.

Palavras-chave

riscos, eventos extremos, Portugal

Portugal, Breve Enquadramento Geográfico

Portugal continental, com uma superfície de cerca de 89.000 km², onde o sistema montanhoso Montejunto-Estrela funciona como uma divisória natural entre o norte, mais montanhoso, e o sul, mais aplanado, situa-se no extremo sudoeste da Europa.

O seu clima é caracterizado por verões quentes e secos e invernos frescos e chuvosos, com as chuvas concentradas no outono e no inverno. A distribuição das chuvas é influenciada, principalmente, pela altitude e pela proximidade do Oceano Atlântico. A precipitação média anual varia entre os cerca de 3.500 mm nas montanhas do nordeste e os cerca de 500 mm nas áreas do sueste do país. A temperatura média anual apresenta os valores mais altos na região Sul e os mais baixos na região Nordeste.

Portugal continental tem, de acordo com a classificação climática de Köppen-Geiger, dois climas predominantes, o Csa, clima temperado com verão quente e seco, nas regiões interiores do vale do Douro, assim como nas regiões a sul do sistema montanhoso Montejunto-Estrela (exceto no litoral oeste do Alentejo e Algarve), e o Csb, clima temperado com verão seco e suave, em quase todas as regiões a norte do sistema montanhoso Montejunto-Estrela e nas regiões do litoral oeste do Alentejo e Algarve.

Todo o território continental apresenta meses hidrologicamente secos, variando entre os dois e os quatro/cinco meses, aumentando de norte para sul e do litoral para o interior.

Portugal continental localiza-se nas proximidades de um conjunto das zonas sísmicas regionais, ou províncias sismotectónicas relevantes, das quais se destacam: (a) o Banco de Gorringe, próximo do contacto entre as placas africana e eurasiática, a sudoeste de Portugal; (b) a terminação oriental da Zona de Fratura Açores-Gibraltar, a sul de Portugal, a que se associam as falhas de Portimão e Loulé; (c) as estruturas tectónicas ativas de direção geral norte-sul, na margem continental entre Setúbal e Cabo de S. Vicente, que incluem a falha Marquês de Pombal; e (d) a falha (ou zona de falhas) do vale inferior do Tejo (Zêzere et al., 2006).

Relativamente às ilhas, tanto as dos Açores como as da Madeira, têm um relevo acidentado e um clima temperado, existindo, no entanto, diferenças entre os arquipélagos e entre as ilhas de cada arquipélago.

As ilhas dos Açores situam-se na Dorsal Meso-Atlântica e registam temperaturas médias de 13 °C no inverno e 24 °C no verão, localizando-se na ilha do Pico o ponto mais elevado de Portugal, no Piquinho, com 2.351 m de altitude.

Segundo a classificação climática de Köppen-Geiger, no arquipélago existem dois tipos de clima, um temperado com verão seco e suave (Csb), no grupo oriental, e um oceânico, também por vezes chamado clima temperado marítimo, ou seja, é temperado húmido com verão temperado e ocorre em regiões afastadas das grandes massas continentais (Cfb), nos grupos central e ocidental.

No que se refere ao seu enquadramento geoestrutural, o arquipélago situa-se na zona onde contactam as placas litosféricas americana, eurasiática e africana, facto que se traduz na existência de importantes sistemas de fraturas nesta região do Atlântico Norte. Assumem aqui especial relevo a Crista Médio-Atlântica, a Zona de Fratura Este dos Açores e o Rift da Terceira (Instituto de Investigação em Vulcanologia e Avaliação de Riscos, s.d.).

O clima da Madeira, segundo a classificação climática de Köppen-Geiger, é mediterrâneo de verão quente e seco (Csa), a quotas mais baixas, passando para mediterrâneo de verão seco e suave (Csb), a quotas mais altas. As temperaturas médias anuais atingem valores acima dos 20 °C e a precipitação anual varia de 500 mm, no sudeste da ilha da Madeira, aos mais de 2.000 mm nas encostas norte.

O arquipélago da Madeira possui uma orografia bastante acidentada, sendo o seu ponto mais elevado o Pico Ruivo (1.862 m). A costa norte é dominada por altas arribas, e na parte ocidental da ilha existe uma região planáltica, o Paul da Serra (1.300–1.500 m).

Mudanças Climáticas e Riscos Naturais

As últimas décadas têm sido marcadas por uma crescente preocupação em torno das problemáticas relacionadas com as mudanças climáticas e os seus efeitos diretos e indiretos para a sociedade, sendo que alguns desses efeitos

se relacionam, direta ou indiretamente, com os riscos naturais e a possibilidade da sua manifestação originar desastres (acidentes graves¹ ou catástrofes²).

Tal como referido por Zêzere et al. (2006), a década de 1990 foi declarada pelas Nações Unidas como a Década Internacional para a Redução das Catástrofes Naturais, tendo sido, em 1989, instituído, igualmente, pelas Nações Unidas, o Dia Internacional para a Redução de Catástrofes. As iniciativas e atividades desenvolvidas no quadro da Década Internacional para a Redução das Catástrofes Naturais culminaram no Mandato de Genebra sobre Redução de Catástrofes, adotado em 1999, que considerava a redução das catástrofes e a gestão dos riscos, elementos essenciais a incluir nas políticas governamentais, no sentido de assegurar um desenvolvimento e investimento sustentáveis.

No entanto, passadas mais de duas décadas, em 2022, o Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastre apresentou o relatório de avaliação global, intitulado *Our World at Risk: Transforming Governance for a Resilient Future*, (O Nosso Mundo em Risco: Transformar a Governação Para um Futuro Resiliente) no qual se prevê que até 2030 ocorram em média 560 catástrofes por ano, o que representa 1,5 catástrofe por dia (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2022).

O *Global Risks Report 2022* (Relatório sobre Riscos Globais 2022) do Fórum Económico Mundial (World Economic Forum, 2022) identifica, ao nível do ambiente, as falhas na mitigação e adaptação às mudanças climáticas (1.^o), os eventos climáticos extremos (2.^o), a perda da biodiversidade (3.^o), os danos ambientais humanos (7.^o) e as crises de recursos naturais (8.^o) entre os 10 riscos mais graves à escala global para os próximos 10 anos, tendo, alguns deles, sido fortemente potenciados pela crise pandémica da COVID-19.

O relatório aponta para que, por exemplo, no âmbito dos eventos climáticos extremos (vagas de frio, incêndios, inundações, ondas de calor, tempestades, etc.), ocorra um aumento da perda de vidas humanas, danos nos ecossistemas e destruição de bens e/ou perdas financeiras à escala global.

1 "Um acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente" (Lei n.º 27/2006, 2006, art. 3, Alínea 1).

2 Um fenómeno ou uma série de acontecimentos "suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional" (Lei n.º 27/2006, 2006, art. 3, Alínea 2).

Com efeito, as mudanças climáticas já se estão a manifestar rapidamente sob a forma de secas, incêndios, inundações, escassez de recursos e perda de espécies, entre outros impactes, e sabe-se que algumas ações para as mitigar, implicarão, igualmente, custos para a natureza.

Com base no projeto *Cenários, Impactos e Medidas de Adaptação* (Santos et al., 2002; Santos & Miranda, 2006), iniciado em 1999, com o objetivo de realizar a primeira avaliação integrada da vulnerabilidade e da adaptabilidade às mudanças climáticas em Portugal durante o século XXI, podemos referir que séries temporais da anomalia da temperatura média (diferença em relação aos cenários de controle) na Península Ibérica, obtidas a partir de vários modelos climáticos globais (MCG), mostram claramente uma tendência crescente e um aquecimento significativo durante o século XXI. O aumento da temperatura na Península Ibérica na última metade do século XX é da ordem de 1 °C, o que é comparável com as observações climáticas. Para 2100, a maioria dos MCG projetam um aumento de temperatura no intervalo 4–7°C (Bento-Gonçalves et al., 2011).

Relativamente à precipitação, todas as simulações, com uma única exceção, indicam um decréscimo da precipitação. A magnitude do decréscimo é, contudo, fortemente dependente do modelo utilizado, sendo o cenário mais provável uma diminuição da precipitação anual da ordem de 100 mm. As mudanças climáticas afetarão igualmente o ciclo anual da precipitação. O padrão geral da distribuição da precipitação mensal, obtida com o mesmo conjunto de MCG, mostra um aumento no inverno, um decréscimo substancial nos meses de primavera, particularmente em abril e maio, e diminuições mais pequenas nos meses de verão e outono (Bento-Gonçalves et al., 2011).

Outro aspeto muito relevante, neste contexto, são as situações de secas que ocorrem no território, as quais o Instituto Português do Mar e da Atmosfera monitoriza em Portugal continental, sendo esta monitorização efetuada com base no índice de severidade de seca de Palmer (ISSP) e no índice padronizado de precipitação (IPP; Instituto Português do Mar e da Atmosfera, s.d.-b).

Séries mensais do índice de seca ISSP revelam que os episódios de seca foram mais frequentes e mais severos desde a década de 1980. Igualmente a análise da evolução por décadas (entre 1961 e 2000) da distribuição do ISSP em Portugal continental permite concluir que, nas duas últimas décadas do século XX, se verificou uma intensificação da frequência de secas, em particular nos meses de fevereiro a abril (Instituto Português do Mar e da Atmosfera, s.d.-a).

A maior frequência de situações de seca meteorológica que se verifica em Portugal continental nas últimas décadas é indicativo de um aumento do risco e da vulnerabilidade a este fenómeno, o que poderá obviamente trazer um aumento dos impactes, nomeadamente, ao nível dos sectores agrícola, florestal, hidrológico e, necessariamente, social.

O Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT; Lei n.º 99/2019, 2019) aponta para que “as mudanças climáticas agravarão vulnerabilidades já existentes hoje, nomeadamente a pressão e perda de territórios litorais, a severidade de secas e de incêndios rurais associados a eventos extremos e condições climáticas mais adversas, bem como a suscetibilidade à desertificação” (p. 73).

O aumento da temperatura, conjuntamente com a alteração dos padrões da precipitação e a subida do nível médio do mar, são as principais manifestações das mudanças climáticas em Portugal. Agravados pelo aumento de eventos meteorológicos extremos, os efeitos das alterações climáticas vão ter expressões territoriais muito diferenciadas, sendo também um fator de injustiça social, com consequências sobre as desigualdades intra e intergeracionais.

A esta realidade soma-se o facto de, nas últimas décadas, as mudanças sociais (na família, na estrutura etária e na mobilidade residencial) terem tido uma forte expressão territorial, exibindo vulnerabilidades socioespaciais, pelo que o PNPOT (Lei n.º 99/2019, 2019) reconhece que, atualmente, em Portugal, a mitigação não é suficiente para lidar com as mudanças do clima, sendo por isso fundamental reforçar a adoção de medidas de adaptação.

Nesse sentido, e no âmbito das crescentes preocupações das sociedades, que remetem para atitudes de continua análise, prevenção e gestão do risco, na Estratégia e Agenda para o Território (Lei n.º 99/2019, 2019), entre outras medidas, destaca-se o “prevenir riscos e adaptar o território às alterações climáticas” (p. 83) e, nos compromissos de política, pretende-se que nos “IGT [instrumentos de gestão do território] seja garantida a diminuição da exposição a riscos” (p. 76).

Com efeito, atualmente, debatemo-nos com crises que, não sendo novas na sua essência, assumem, por vezes, uma grande dimensão, porque, em parte, os riscos aumentaram em funções dos novos modos de vida, da globalização e das mudanças climáticas, tudo isto a par de uma nova percepção da realidade por parte da sociedade e dos cidadãos, muitas vezes condicionada pelo imediatismo das redes sociais e pela espetacularização dos dramas, promovida por muitos meios de comunicação, em particular, as televisões.

Riscos Naturais

No final do século XX, os riscos passaram a ser considerados, utilizados, calculados, incorporados e geridos por praticamente todas as disciplinas científicas e ramos do saber, bem como pelas mais diversas organizações e finalidades, tendo passado, no século XXI, a haver uma tendência para uma convergência de definições, tanto mais que a gestão do risco passou a ser adotada, em muitas situações, como um instrumento de decisão e de política.

Para esse espectro muito mais estreito de definições, contribuíram as instituições internacionais como as Nações Unidas, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, o Banco Mundial, a União Europeia, bem como as normas técnicas (eurocódigos), entre outros.

Ao nível das Nações Unidas, o conceito de risco foi definido, em 1979, pelo Coordenador para a Ajuda de Emergência das Nações Unidas (United Nations Disaster Relief Co-ordinator, 1979), e, em 2007, o Secretariado Inter-Agências da Estratégia Internacional para Redução de Desastre definiu-o como a probabilidade de ocorrência de um evento e as suas consequências negativas (United Nations International Strategy for Disaster Reduction & World Bank, 2007).

Em Portugal, a Comissão Técnica 180 “Gestão do Risco” foi criada em 2009 pelo Organismo de Normalização Nacional, do Instituto Português da Qualidade e ficou na dependência do Organismo de Normalização Sectorial/Associação Portuguesa para a Qualidade (ONS/APQ), a qual visava a preparação de normas e outros documentos normativos no domínio geral da Gestão do Risco.

A *Norma ISO 31000:2009 – Risk Management. Principles and Guidelines*, vertida para a *NP ISO 31000:2012 – Gestão do Risco. Princípios e Linhas de Orientação*, define “risco” como sendo o “efeito da incerteza na consecução dos objetivos” (Instituto Português da Qualidade, 2012).

Por sua vez, a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, no seu glossário online (Silva et al., 2009) define o risco como a “possibilidade de ocorrerem perda de vidas humanas, bens ou capacidade produtiva sempre que estes elementos são expostos a um evento destrutivo” (p. 37) e apresenta uma subdivisão em:

- risco natural: quando o fenómeno que produz os danos tem origem na natureza;

- risco antrópico: quando o fenómeno que causa danos tem a sua origem em ações humanas;
- risco tecnológico: quando o perigo resulta do desrespeito pelas normas de segurança e pelos princípios que não só regem a produção, o transporte e o armazenamento, mas também o manuseamento de produtos ou o uso de tecnologias.

A uma tipologia simples, que separava os riscos naturais dos tecnológicos, sucedeu todo um conjunto de outras tipologias, com a introdução, por exemplo, dos riscos antrópicos ou dos riscos ambientais, ou, no caso da classificação apresentada por Lourenço (2007), os riscos mistos, onde se encaixam os riscos de incêndio florestal, os riscos mistos de componente atmosférica e os riscos mistos de componente geodinâmica.

Em Portugal

Como referem Cunha e Ramos (2013)

as características naturais, particularmente a sua posição no quadro geológico global e regional, as condições climáticas mediterrânicas, as condições geomorfológicas e de cobertura vegetal, de acordo com o modo como ao longo dos séculos se processou a ação humana na construção do território, ditam, para Portugal, um conjunto significativo de riscos naturais. (p. 23)

No entanto, a par dos desastres classificados como “naturais”, muitos foram os de origem não natural que ocorreram, como por exemplo: acidentes ferroviários (1954 – Odemira: 34 mortos; 1964 – Custóias: 90 mortos; 1985 – Alcaface: 120 mortos); aéreos (1961 – Costa da Caparica: 61 mortos; 1976 – Lages: 68 mortos; 1977 – Funchal: 131 mortos; 1977 – Funchal: 36 mortos; 1989 – Santa Maria: 144 mortos; 1992 – Faro: 56 mortos; 1999 – São Jorge: 35 mortos); e outros (1963 – Cais do Sodré: 49 mortos; 2001 – Entre-os-Rios: 59 mortos; 2018 – estrada Borba–Vila Viçosa: seis mortos), para apenas referir os mais conhecidos.

De realçar, ainda, as pandemias, de entre as quais, igualmente a título meramente exemplificativo, podemos referir a gripe A (H1N1) ocorrida em 2009, causadora de 124 mortes, a gripe espanhola, que em Portugal ficou conhecida como a “pneumónica”, ocorrida no período de 1918 a 1920, que terá sido responsável por mais de 60.000 mortos só em Portugal, e, especialmente, a

COVID-19, que, até maio de 2022, foi responsável pelo falecimento de mais de 22.500 pessoas, tendo obrigado a uma reorganização da sociedade, tal como a conhecíamos.

Relativamente aos riscos naturais, Zêzere et al. (2006) apresentaram uma breve síntese relativamente a sismos e maremotos, movimentos de vertente, erosão marinha, cheias e inundações.

Recorrendo, igualmente, à base de dados Emergency Events Database (<https://public.emdat.be/>)³, criada e gerida pelo Centro de Pesquisa na Epidemiologia de Desastres (Universidade Católica de Lovaina)⁴, no período de 1 de janeiro de 1900 a 15 de maio de 2022, verificamos o registo de 57 catástrofes⁵ (seis nos Açores, três na Madeira e 48 no continente), com a primeira a ocorrer em 1909 (sismo de Benavente) e a última em 2019 (tempestades extratropicais Elsa e Fabien).

Nessa base de dados é possível perceber que há três riscos que se destacam (Figura 1), sendo eles as inundações (14), as tempestades (14) e os incêndios florestais (14) e que as duas décadas que mais catástrofes registaram foram as mais recentes, as de 2001–2010 (17) e 2011–2020 (13; Figura 2). Relativamente ao número de vítimas, as duas décadas em que mais mortes se verificaram foram a de 2001–2010 (3.285)⁶ e a de 1961–1970 (489)⁷, estando contabilizadas, no período de 1900 a 2022, um total de 4.343 vítimas mortais.

3 Apenas constam nesta base de dados eventos que reúnam pelo menos uma de três condições: (a) 10 ou mais mortes; (b) 100 ou mais pessoas afetadas/feridas/sem abrigo; (c) declaração do estado de emergência e/ou de apelo à assistência internacional.

4 Existem várias bases de dados globais, quer generalistas, quer por tipos de eventos (Coutinho, 2010).

5 Existem algumas lacunas, como, por exemplo, o registo de apenas duas mortes no sismo de 1909 ou de apenas 14 mortes nos incêndios de 2003. Faltam, igualmente, algumas catástrofes, como a de Cavez (Cabeceiras de Basto), em 1981, ou a da praia do Vigário (ilha da Madeira), em 1930.

6 A onda de calor que se verificou em 2003, e que em muito condicionou os grandes incêndios ocorridos nesse ano, foi responsável por 2.696 mortes.

7 Não existe um consenso sobre o número de vítimas das inundações de 1967, constando 462 mortos nesta base de dados.

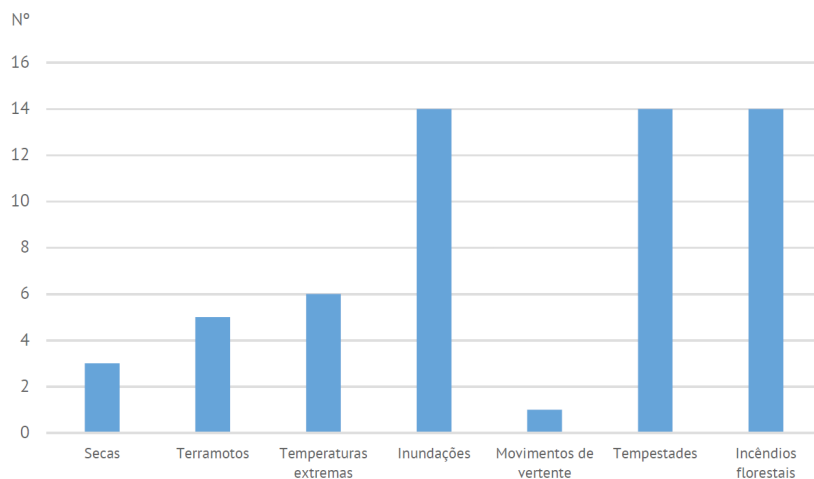


Figura 1 Número de catástrofes por risco, em Portugal, no período de 1901 a 2020.

Nota. Dados retirados de Emergency Events Database (<https://public.emdat.be/>).

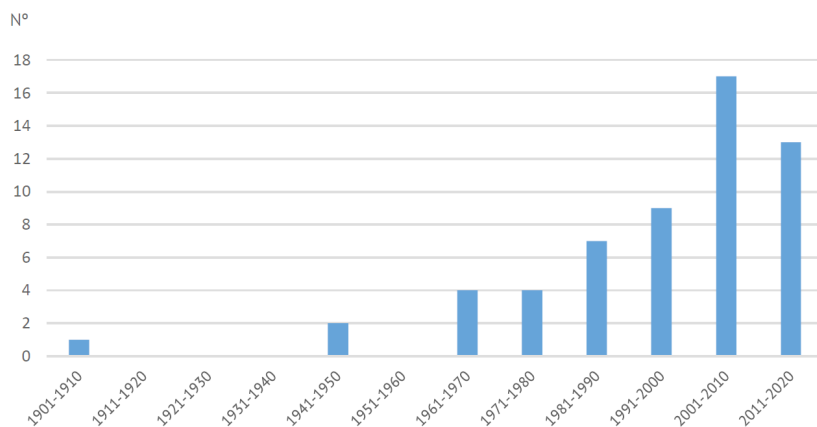


Figura 2 Número de catástrofes por década, em Portugal, no período de 1901 a 2020.

Nota. Dados retirados de Emergency Events Database (<https://public.emdat.be/>).

Recorrendo a diversas fontes, iremos elencar, cronologicamente, os eventos mais conhecidos e mais dramáticos, quer pelo número de vítimas, quer pelos elevados prejuízos causados, que ocorreram em território nacional, nos séculos XIX, XX e XXI.

Aluvião na Madeira – 9 de Outubro de 1803. A aluvião de 1803 foi a mais severa catástrofe natural, de que há registo, a assolar a ilha da Madeira⁸ desde o seu povoamento. Este desastre natural, ocorrido no dia 9 de outubro de 1803, resultou na morte de cerca de 1.000 pessoas, principalmente nos concelhos do Funchal, Machico, Ribeira Brava, Santa Cruz e Calheta e ficou no imaginário madeirense sendo ainda hoje lembrado no feriado municipal de Machico, a 9 de outubro (Quintal, 1999).

O fenómeno das aluviões na Madeira é recorrente e encontra-se bem documentado, sendo possível resumir as mais mortíferas, entre 1803 e 2010 (Tabela 1).

Tabela 1 Síntese histórica das principais aluviões da ilha da Madeira, entre 1803 e 2010.

Nota. Adaptado de Oliveira et al., 2011, p. 5 e Silva, 2007.

Data	Área Afetada	Vítima e danos
26 de fevereiro de 1920	Funchal Ribeira Brava, Camacha	Cinco vítimas
6 de março de 1929	S. Vicente	32 vítimas, 11 casas e 100 palheiros destruídos
30 de dezembro de 1939	Madalena do Mar (principais danos)	Quatro vítimas
11 de fevereiro de 1956	Curral das Freiras	Duas vítimas
3 de novembro de 1956	Machico, Santa Cruz	Seis vítimas
3 a 6 de janeiro de 1963	Ribeira Brava, Serra de Água	Cinco vítimas
9 de janeiro de 1970	Ribeira Brava, Serra de Água	Quatro vítimas
21 de setembro de 1972	Santo António	Duas vítimas
20 de dezembro de 1977	Estreito de Câmara de Lobos	Quatro vítimas e 45 desalojados
23 e 24 de janeiro de 1979	Machico, Porto da Cruz, Camacha, Canhas, Calheta e Fajã do Penedo	14 vítimas
29 de outubro de 1993	Por toda a ilha da Madeira	Quatro vítimas, quatro desaparecidos, 306 desalojados, 76 habitações afetadas e 27 feridos
5 e 6 de março de 2001	Curral das Freiras e S. Vicente	Cinco vítimas (turistas alemães) e 120 desalojadas
22 de novembro de 2007	Parque Empresarial da Zona Oeste	Duas vítimas mortais e um ferido ligeiro, e várias viaturas danificadas
22 de dezembro de 2009	Madalena do Mar e S. Vicente	Destruição de vias de comunicação e habitações

⁸ Em Silva (2007) pode ser consultada uma resenha histórica dos desastres naturais no arquipélago da Madeira.

Terramoto de Benavente – 23 de Abril de 1909. Em 23 de abril de 1909, pelas 17h05, ocorreu o maior sismo do século XX em Portugal, com epicentro no interior do território continental, tendo atingido uma magnitude estimada de 6,7 graus na escala de Richter, destruindo quase por completo os aglomerados de Benavente, Samora Correia e Santo Estêvão, tendo havido efeitos materiais em Lisboa, Setúbal e Évora. O terramoto provocou cerca de 40 mortos, 70 feridos e elevados prejuízos materiais, tendo tido origem na Falha do Vale Inferior do Tejo, uma falha intraplaca ativa (Câmara Municipal de Benavente, s.d.).

Cheias do Douro – 15 a 25 de Dezembro de 1909. Grandes cheias no Douro entre 17 e 25 de dezembro, sendo os dias 21 a 23 os piores. Foi uma das maiores cheias e das mais destrutivas que afetou as zonas ribeirinhas do Porto e de Gaia. Atingiu na Régua o caudal máximo de 16.700 m³/s; os prejuízos foram bastante elevados. Perderam-se muitas dezenas de barcas de carga e registaram-se várias vítimas mortais (Vieira & Costa, 2014).

Terramoto da Horta – 31 de Agosto de 1926. No contexto de uma crise sísmica, que desde abril vinha ocorrendo, no dia 31 de agosto de 1926, pelas 8h42, ocorreu um sismo que causou grande destruição na cidade da Horta, ilha do Faial, Açores⁹, e nas povoações vizinhas, matando nove pessoas e danificando, total ou parcialmente, 4.138 casas (“Sismo da Horta de 1926”, 2015).

Maremoto em Câmara de Lobos – 4 de Março de 1931. A chamada “vaga da morte” ocorreu dia 4 de março de 1930.

Devido a uma grande quebrada verificada na costa marítima, próxima do cabo Girão e que terá entrado pelo mar dentro numa extensão de cerca de 200 a 300 metros, gerar-se-ia, devido à deslocação súbita das águas, uma gigantesca onda que invadiu a praia e foz da ribeira do Vigário (Câmara de Lobos), levando no seu percurso tudo o que encontrou pela frente. (Freitas, s.d., para. 14)

O maremoto surpreendendo 24 pessoas, homens, mulheres e crianças, das quais morreram 16, ficaram cinco feridas e desapareceram três.

Ciclone – 15 de Fevereiro de 1941. No dia 15 de fevereiro de 1941, Portugal foi assolado por um ciclone que deixou um rasto de destruição por todo o país, além de um elevado número de mortos, de feridos e de desaparecidos.

⁹ Em “Cronologia de Desastres Naturais nos Açores” (2022) pode ser consultada a cronologia de desastres naturais nos Açores.

A extensão e a gravidade dos danos levaram mesmo a que este fosse recordado como “o dia do ciclone” (Nunes et al., 2011/2012).

Tornado de Castelo Branco – 6 de Novembro de 1954. O tornado, que teve “um percurso de 20 a 30 quilómetros e um diâmetro de ação de 200 metros”, “pelos efeitos terá sido um F2, com ventos até 252 quilómetros por hora, ou na transição de F2 para F3, que vai para mais de 300 quilómetros por hora”, sendo que a Escala de Fujita vai até F5. Arrasou parte da cidade de Castelo Branco e provocou cinco mortos e mais de 200 feridos (Tavares, 2013, para. 12).

Vulcão dos Capelinhos – 27 de Setembro de 1957 a 24 de Outubro de 1958. Embora não tenha causado mortes, teve grande impacto social e económico na ilha do Faial. Perderam-se casas e bens, e também um modo de vida. Os efeitos da erupção (os constantes tremores de terra, as colunas de cinzas, as explosões e a luz da lava que se elevava no céu, noite e dia) obrigaram metade da população a emigrar.

O vulcão manteve-se em atividade por 13 meses, entre 27 de setembro de 1957 e 24 de outubro de 1958. A erupção dos Capelinhos, provavelmente, terá sido uma sobreposição de duas erupções distintas, uma começada a 27 de setembro de 1957, e a segunda a 14 de maio de 1958. A partir de 25 de outubro, o vulcão entrou em fase de repouso (Rolão, 2017).

Cheias do Mondego e Douro – Janeiro de 1962. Estas cheias afetaram o norte e centro do país, com principal incidência nos rios Mondego e Douro, e causaram um número indeterminado de mortos. Na Régua, essa cheia do rio, de 1962, a segunda maior do século XX (a maior cheia é de 1909, com um caudal de 16.700 m³/s), atingiu um caudal de 15.700 m³/s (cota 67,7 m), o equivalente a 23 m de altura para além do nível médio do leito normal (Medeiros, 2014).

Incêndio de Sintra – 6 a 12 de Setembro de 1966. Em setembro de 1966, o fogo lavrou na Serra de Sintra, com elevada intensidade, entre os dias 6 e 12 de setembro, ceifando a vida a 25 militares do regimento de artilharia antiaérea fixa de Queluz. Em diversos momentos, a situação apresentou-se incontrolável, sendo favorecida por elevadas temperaturas e constantes mudanças de vento forte (Ferreira-Leite et al., 2014).

Entre 1961 e 2016, sem sermos exaustivos (não foram aqui contabilizados os bombeiros falecidos em acidentes rodoviários, a caminho ou no regresso

de incêndios florestais), foram mais de 100 as mortes na sequência de incêndios florestais (Tabela 2).

Tabela 2 Síntese histórica dos incêndios florestais, com ocorrência de vítimas mortais, entre 1961 e 2018.

Nota. Adaptado de Bento-Gonçalves, 2011.

Data	Área Afetada	Número de vítimas mortais
28 de agosto de 1961	Aldeia de Casalinho (Figueiró dos Vinhos)	2
1963	Boticas	4
Agosto de 1975	Cepos (Arganil)	3
8 de setembro de 1985	Armamar	14
14 de junho de 1986	Águeda	16
2000	Vários locais	5
23 de agosto de 2002	Oliveira de Frades	1
2003	Vários locais	21
2005	Vários locais	16
2006	Vários locais	8
2010	Medas (Gondomar)	1
2011	Vários locais	2
2012	Vários locais	6
2013	Vários locais	9
Agosto de 2015	Sabugal (Guarda)	1
Agosto de 2016	Madeira	3
2018	Vários locais	4

Cheias da Grande Lisboa – 26 de Novembro de 1967. Na noite de 25 para 26 de novembro de 1967, chuvas intensas abateram-se sobre algumas regiões de Portugal. Particularmente afetada foi a área da Grande Lisboa (Lisboa, Loures, Odivelas, Vila Franca de Xira e Alenquer), com as inundações a causarem um elevado número de mortos, milhares de desalojados e inúmeras habitações destruídas, sendo considerada a maior tragédia que aconteceu em Portugal, nos últimos 50 anos (Costa et al., 2014).

Depois de 1967, muitas foram as cheias que provocaram vítimas mortais, bem como elevados prejuízos materiais, sociais e ambientais (Tabela 3).

Tabela 3 Síntese histórica das principais cheias, com ocorrência de vítimas mortais, pós 1967.

Nota. Adaptado de Loureiro, 2009, pp. 18–21 e Medeiros, 2014, pp. 12–16.

Data	Breve descrição
10 a 13 de fevereiro de 1979	Foram evacuadas 2.000 pessoas pela maior cheia do rio Tejo no século XX. Só ultrapassada pela de 1876, tendo provocado dois mortos, 115 feridos, milhares de desalojados e avultados prejuízos materiais.
29 de dezembro 1981	A 29 de dezembro ocorreram chuvas intensas na região de Lisboa, que afetaram também outras zonas do país, bem como o oeste de Espanha, tendo originado cheias violentas. Causaram 30 mortos e mais de 900 desalojados.
19 de novembro de 1983	Forte pluviosidade origina cheias violentas na região de Lisboa, Loures e Cascais, que causam a morte de 10 pessoas (mais nove são dadas como desaparecidas), 1.800 famílias desalojadas, destruição de 610 habitações e elevados prejuízos económicos.
22 a 26 de dezembro de 1989	Atingiu principalmente o rio Tejo e o rio Douro. Provocou um morto, 61 pessoas foram evacuadas no distrito de Santarém e 1.500 ficaram desalojadas no distrito de Vila Real (Régua), onde atingiu um caudal máximo de 12.000 m ³ /s. O caudal de cheia em Almourol (Tejo e Zêzere) foi de 10.082 m ³ /s e em Santarém estimou-se em aproximadamente 10.900 m ³ /s.
26 de outubro de 1997	A maior cheia de 1997 afetou principalmente Monchique, tendo sido registados 274,7 mm num dia. Mas, a maior parte da precipitação ocorreu num período de cinco horas, o que contribuiu para afetar fortemente a localidade, causando elevados prejuízos materiais em habitações, viaturas e equipamentos.
6 de novembro de 1997	A 6 de novembro de 1997 ocorreu no Baixo Alentejo precipitação muito intensa ocasionando cheias nos concelhos de Ourique, Aljustrel, Moura e Serpa. Em consequência, morreram 11 pessoas, tendo ficado desalojadas cerca de 200.
Inverno de 2000/2001	O inverno de 2000/2001 foi excecionalmente chuvoso, tendo ocorrido cheias consecutivas entre os meses de dezembro e março. Embora tenham sido muitas as bacias hidrográficas onde ocorreram situações de cheia (algumas das quais excecionais), os distritos mais afetados foram os de Vila Real, Porto e Santarém. Cerca de uma dezena de pessoas perdeu a vida nas cheias, a maioria ao atravessar zonas caudalosas.

Terramoto de 1969 – 28 de Fevereiro de 1969. O sismo, de magnitude 7,3 na escala de Richter, foi sentido com o grau VI–VII da escala Mercalli modificada (MM56) em Lisboa e noutras localidades do continente, e provocou alarme e pânico entre a população, cortes nas telecomunicações e no

fornecimento de energia elétrica. Registaram-se 13 vítimas mortais¹⁰ em Portugal continental, bem como inúmeros feridos, destruição de edifícios e elevados prejuízos. Em Marrocos foram igualmente reportadas algumas vítimas. A maior intensidade (VIII) foi observada no Algarve, sendo atribuída a Lisboa uma intensidade VI. Foi sentido até 1.300 km do epicentro, particularmente em Bordéus, e nas Canárias (Miranda & Carrilho, 2014).

Terramoto nos Açores – 1 de Janeiro de 1980. No dia 1 de janeiro de 1980, às 15h42, um sismo com intensidade de 7,2 na escala de Richter e epicentro no mar, a 35 km a sudoeste da cidade de Angra do Heroísmo, causou elevados danos materiais nas ilhas Terceira e de São Jorge, e danos menores na ilha Graciosa.

Na ilha Terceira, a mais atingida, 80% dos edifícios da cidade ficaram completamente destruídos, tendo as ilhas Graciosa e São Jorge sido também afetadas pelo sismo, que colheu 73 vidas e feriu mais de 400 pessoas, deixando ainda 20.000 pessoas desalojadas (Lusa & Açoriano Oriental online, 2015).

Movimento em Massa em Arosa (Cavez, Cabeceiras de Basto) – 27 Dezembro 1981. No dia 27 de dezembro de 1981, no lugar de Arosa (Cavez, Cabeceiras de Basto), ocorreu um fluxo de detritos do qual resultou a morte de 15 pessoas, a destruição de um café, de vários patamares agrícolas e a obstrução de uma estrada (Bateira & Soares, 1992).

Movimento em Massa em Ribeira Quente (São Miguel) – 31 de Outubro de 1997. Após mais de uma semana de chuva intensa, que culminou com cerca de duas horas de precipitação excecional na madrugada de 31 de outubro, ocorreu um movimento em massa na encosta do Outeiro das Freiras, sobranceira à povoação de Ribeira Quente, ilha de São Miguel, provocando 29 mortos, três feridos graves e levando ao desalojamento de 36 agregados familiares, num total de 114 pessoas. Particularmente afetada foi a Canada da Igreja Velha, onde diversas habitações ficaram soterradas (Raposo, 1997).

Terramoto nas Ilhas do Faial, Pico e São Jorge – 9 de Julho de 1998. Na madrugada do dia 9 de julho, às 05h19, um sismo de magnitude 5,8 na escala de Richter, com epicentro localizado a cerca de 16 km a nor-nordeste da cidade da Horta, atingia as ilhas do Faial, Pico e São Jorge, dando origem a uma vasta destruição, provocando nove mortes, mais de uma centena de feridos, alguns milhares de desalojados, cerca de 1.500 casas parcial ou

10 Vieira e Oliveira (2021) identificaram 16 vítimas mortais.

totalmente destruídas, significativos danos materiais ao nível de infraestruturas básicas como a rede viária, o sistema de abastecimento de água, a rede de distribuição de energia e de comunicações e ainda importantes movimentos de vertente nas arribas litorais, nas escarpas e em áreas de declives mais pronunciados (Instituto de Investigação em Vulcanologia e Avaliação de Riscos, 2008).

Movimento em Massa em Frades (Arcos de Valdevez) – 7 de Dezembro 2000. O movimento ocorrido a 7 de dezembro de 2000, no lugar de Frades (Portela, Arcos de Valdevez), verificou-se na sequência de um longo período de chuvas e terá começado por ser um deslizamento rotacional que, rapidamente, se transformou num fluxo de detritos extremamente rápido e destruído, e que, ao longo dos 200 m do seu percurso, foi incorporando material da vertente, por vezes de grande dimensão, tendo provocado quatro vítimas mortais (Pedrosa et al., 2001).

Aluvião na Madeira – 20 de Fevereiro de 2010. As cheias na ilha da Madeira foram provocadas por uma precipitação fora do normal a 20 de fevereiro de 2010, levando à morte de 51 pessoas (havendo ainda cinco desaparecidos), ferindo mais de 200 e deixando desalojadas mais 600. A parte baixa da cidade do Funchal foi inundada e a circulação viária foi impedida por pedras e troncos de árvore arrastados pelas ribeiras de São João, Santa Luzia e João Gomes (Oliveira et al., 2011).

Movimento em Massa em Burguete (Faial da Terra, São Miguel) – 13 de Março de 2013. Três mortos, um ferido, várias dezenas de desalojados e elevados prejuízos materiais em habitações e infraestruturas básicas em resultado do mau tempo, que, no lugar de Burguete, levou a um movimento em massa (Instituto de Investigação em Vulcanologia e Avaliação de Riscos, 2013).

Queda de Árvore no Funchal – 15 de Agosto de 2017. A queda, no Funchal, de um carvalho de grande porte matou 13 pessoas, tendo ferido outras 49, que iniciavam uma procissão religiosa.

Em agosto 2010, já tinha havido duas vítimas mortais no arquipélago da Madeira após queda de uma palmeira, durante um comício político no Porto Santo (Flor et al., 2017).

Incêndios Florestais – 17 de Junho (a 24 de Junho) e 15 de Outubro de 2017 (14 a 16 de Outubro). O ano de 2017, em termos de perda de vidas humanas relacionadas com catástrofes (ditas) naturais, só é ultrapassado pelos de 1755,

1803 e de 1967, pois, em apenas dois dias, 17 de junho e 15 de outubro, perderam a vida mais de 100 pessoas (66 e 50, respetivamente)¹¹, encurraladas pelos incêndios e queimaram cerca de meio milhão de hectares de espaços silvestres, com elevados prejuízos económicos, ambientais e sociais.

Em junho, observaram-se condições atmosféricas únicas que originaram fenómenos extremos induzidos pelo fogo (por exemplo, *pirocumulonimbus*, *downburst*, “tornados de fogo”) e (mega)incêndios que progrediram muito rapidamente.

Por outro lado, no mês de outubro de 2017, registaram-se condições meteorológicas atípicas, fortemente influenciadas pela tempestade extratropical Ofélia, que potenciaram a ocorrência e progressão de inúmeras ignições, tendo-se registado mais de metade da área ardida desse ano e as restantes mortes, nesse mesmo período (Comissão Técnica Independente, 2017, 2018).

Tempestade Leslie – 14 a 16 de Outubro de 2018. A passagem do furacão, que chegou a Portugal como tempestade tropical (a mais forte a atingir o continente desde 1842), na noite de 13 para 14 de outubro de 2018, provocou 28 feridos ligeiros, afetou centenas de habitações e provocou 57 desalojados no distrito de Coimbra, três no de Viseu e um no de Leiria – os territórios mais afetados, a par de Aveiro (“Furacão Leslie [2018]”, 2020).

Furacão Lourenço – 1 e 2 de Outubro de 2019. Afetou o arquipélago dos Açores, em especial as ilhas das Flores, Corvo, Faial e Pico, e foram registadas 255 ocorrências, sobretudo relacionadas com obstruções de vias, danos em habitações, quedas de árvores, inundações e galgamentos costeiros, sendo que o maior dano foi causado no porto das Lajes das Flores (“Cronologia de Desastres Naturais nos Açores”, 2022).

Tempestades Elsa e Fabien – 18 a 22 de Dezembro de 2019. O temporal provocado pela tempestade Elsa, entre 18 e 20 de dezembro, a que se juntou no dia 21 a depressão Fabien, provocou danos em habitações, linhas de comboio, vias rodoviárias e na rede elétrica, afetando a distribuição de energia a milhares de pessoas, em especial na região Centro, num total, estimado de 34.000.000 €. Estas tempestades foram responsáveis pela morte três pessoas em Portugal e seis em Espanha (Lusa, 2020).

¹¹ A estes números têm que ser acrescentadas os feridos que vieram, posteriormente, a falecer, vítimas diretas dos incêndios. Muitas foram, ainda, as mortes indiretas, e, por exemplo, Augusto et al. (2020) estimaram que, para cada 10 µg/m³ adicionais de PM10 (partículas em suspensão), houve um aumento de 0,89% no número de mortes naturais e de 2,34% nas mortes relacionadas com problemas cardiorrespiratórios.

Notas Finais

Portugal sempre esteve e sempre estará sujeito a eventos naturais extremos, potencialmente causadores de vítimas e de elevados prejuízos (ambientais, económicos e sociais), especialmente no atual contexto em que as mudanças climáticas acentuam essa realidade.

Tal como referem Lema e Rebelo (1996), a

noção de risco acompanha o homem desde sempre. Ao consciencializar-se da sua existência, ficou certamente consciente também dos riscos que corria. Primeiro, os riscos eram exclusivamente naturais (feras, vulcões, sismos, ...); a pouco e pouco, além desses vieram outros decorrentes das suas próprias actividades, tendo ou não componente natural. Hoje, os riscos são já de toda a ordem, desde os naturais aos socio-económicos e muitas vezes é impossível analisá-los em separado, pois constituem-se em verdadeiros complexos de riscos. (p. 77)

Esta realidade obriga-nos, a par do efetivo reforço da educação para o risco e de uma aposta séria e continuada no ordenamento do território, a atitudes de continua análise, prevenção e gestão do risco, adotando metodologias multirrisco, as quais são hoje fundamentais para a gestão dos riscos e exigidas pela Comissão Europeia.

Acresce a isto a necessidade de haver uma ligação entre a análise multirrisco e a dinâmica custo/benefício e social. Mesmo o cálculo para os riscos individuais, para além de ter em consideração o risco, a vulnerabilidade e a exposição, tem que ter em conta a “capacidade de reação”, que foi introduzida nos cálculos de risco desde há cerca de dez anos e que dá um significado bastante diferente do ponto de vista do custo/benefício e da dinâmica social, principalmente em termos de prevenção e planeamento de emergência.

Agradecimentos

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00736/2020 (financiamento base) e UIDP/00736/2020 (financiamento programático).

Referências

- Augusto, A., Ratola, N., Tarín-Carrasco, P., Jiménez-Guerrero, P., Turco, M., Schuhmacher, M., Costa, S., Teixeira, J. P., & Costa, C. (2020). Population exposure to particulate-matter and related mortality due to the Portuguese wildfires in October 2017 driven by storm Ophelia. *Environment International*, 144, Artigo 106056. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2020.106056>
- Bateira, C., & Soares, L. (1992). *O fluxo de detritos de Cavez. Um exemplo de movimentos de massa na evolução actual das vertentes* [Apresentação em comunicação]. VI Colóquio Ibérico de Geografia, Porto, Portugal. <http://hdl.handle.net/10216/21607>
- Bento-Gonçalves, A. (2021). *Os incêndios florestais em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Bento-Gonçalves, A., Vieira, A., Ferreira-Leite, F., Martins, J., Silva, D., & Soares, V. (2011). *Adaptaclima: Adaptação aos efeitos derivados das alterações climáticas. As mudanças climáticas e os incêndios florestais no Ave*. AMAVE. <https://hdl.handle.net/1822/20484>
- Câmara Municipal de Benavente. (s.d.). *Terramoto de 1909*. <https://www.cm-benavente.pt/visitar/historia/terramoto-de-1909>
- Comissão Técnica Independente. (2017). *Análise e apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertão, entre 17 e 24 de junho de 2017. Relatório final*. Assembleia da República. Retirado a 21 de março de 2022 de https://www.parlamento.pt/Documents/2017/Outubro/Relat%C3%B3rioCTI_VF%20.pdf
- Comissão Técnica Independente. (2018). *Avaliação dos incêndios ocorridos entre 14 e 16 de outubro de 2017 em Portugal continental. Relatório final*. Assembleia da República. Retirado a 21 de março de 2022 de <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAB%2bLCAAAAAABAAzMzQ2AABaoh8DBAAAAA%3d%3d>
- Costa, F., Cardina, M., & Vieira, A. (2014, 3–5 de dezembro). *Inundações na região de Lisboa (1967). Um olhar sobre o impacto político e social* [Apresentação de comunicação]. Riesgos, vulnerabilidades y resiliencia socioambiental para enfrentar los cambios globales. Santiago, Chile. <https://hdl.handle.net/1822/34268>
- Coutinho, L. A. (2010). *Banco de dados geográfico de desastres naturais: Projeto conceitual, inventariação e proposta para difusão dos dados* [Dissertação de mestrado, Universidade NOVA de Lisboa]. RUN: Repositório da Universidade NOVA. <http://hdl.handle.net/10362/4240>
- Cronologia de desastres naturais nos Açores*. (2022, 23 de março). In Wikipedia. https://pt.wikipedia.org/wiki/Cronologia_de_desastres_naturais_nos_A%C3%A7ores
- Cunha, L., & Ramos, A. M. (2013). Riscos naturais em Portugal: Alguns problemas, perspectivas e tendências no estudo dos riscos geomorfológicos. In M. A. Lombardo & M. I. C. de Freitas (Eds.), *Riscos e vulnerabilidades: Teoria e prática no contexto luso-brasileiro* (pp. 19–44). Cultura Acadêmica.

Ferreira-Leite, F., Bento-Gonçalves, A., & Lourenço, L. (2014). Grandes incêndios florestais na década de 60 do século XX, em Portugal continental. *Territorium. Revista da Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança*, (21), 189–195. https://doi.org/10.14195/1647-7723_21_16

Flor, A., Cardoso, M. D., Moreira, C. F., Sousa, H. D., Berenguer, M., & Ferreira, N. (2017, 15 de agosto). Ao minuto: 13 mortos no Funchal. Câmara garante que árvore não estava sinalizada como em perigo. *Público*. <https://www.publico.pt/2017/08/15/sociedade/noticia/queda-de-arvore-de-grande-porte-no-funchal-faz-numero-de-indeterminado-de-feridos-1782393#undefined>

Freitas, M. P. (s.d.). *A praia do Vigário. Câmara de Lobos, sua gente, história e cultura*. <http://www.concelhodemamaradelobos.com/dicionario/praiavigario.html>

Furacão Leslie. (2018). (2020, 27 de setembro). In Wikipedia. [https://pt.wikipedia.org/wiki/Furacão_Leslie_\(2018\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Furacão_Leslie_(2018))

Instituto de Investigação em Vulcanologia e Avaliação de Riscos. (s.d.). *Enquadramento geoestrutural*. <http://www.ivar.azores.gov.pt/geologia-acores/enquadramento-geoestrutural/Paginas/default.aspx>

Instituto de Investigação em Vulcanologia e Avaliação de Riscos. (2008). *Relembrar o terramoto de 9 de julho de 1998*. http://www.cvarg.azores.gov.pt/noticias/Paginas/cms_173_Relembrar-o-terramoto-de-9-de-julho-de-1998.aspx

Instituto de Investigação em Vulcanologia e Avaliação de Riscos. (2013). *Deslizamento de terras provoca três vítimas mortais em Faial da Terra, S. Miguel*. <http://www.ivar.azores.gov.pt/noticias/Paginas/20130314-Faial-da-Terra.aspx>

Instituto Português da Qualidade. (2012). *Gestão do risco. Princípios e linhas de orientação (NP ISO 31000:2013)*. Retirado a 23 de março de 2022 de http://qualitividade.pt/wp-content/uploads/2016/04/NPISO031000_2012.pdf

Instituto Português do Mar e da Atmosfera. (s.d.-a). *Situação de seca meteorológica*. Retirado a 21 de março de 2022 de https://www.ipma.pt/resources/www/docs/im.publicacoes/edicoes.online/20180109/UodmFNGGQgqrKcmmkggru/cli_20171201_20171231_sec_mm_co_pt.pdf

Instituto Português do Mar e da Atmosfera. (s.d.-b). *Índice PDSI - Situação atual*. Retirado a 25 de março de 2022 de <http://www.ipma.pt/pt/oclima/observatorio.secas/>

Lema, P., & Rebelo, F. (1996). *Geografia de Portugal*. Universidade Aberta.

Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro, Diário da República n.º 170/2019, Série I de 2019-09-05 (2019). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/99-2019-124457181>

Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, Diário da República n.º 126/2006, Série I de 2006-07-03 (2006). https://dre.pt/dre/detalhe/lei/27-2006-537862?_ts=1672358400034

Loureiro, J. M. (2009). *Rio Tejo. As grandes cheias 1800-2007*. ARH Tejo.

Lourenço, L. (2007). Riscos naturais, antrópicos e mistos. *Territorium. Revista da Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança*, (14), 109–113. https://doi.org/10.14195/1647-7723_14_11

Lusa. (2020, 22 de janeiro). Tempestades Elsa e Fabien fizeram danos na ordem dos 34 milhões de euros. *Sábado*. <https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/tempestades-elsa-e-fabien-fizeram-danos-na-ordem-dos-34-milhoes-de-euros>

Lusa & Açoriano Oriental online. (2015, 1 de janeiro). *Sismo de 1980 destruiu Angra do Heroísmo há 35 anos*. Açoriano Oriental. <https://www.acorianooriental.pt/noticia/sismo-de-1980-destruiu-angra-do-heroismo-ha-35-anos>

Medeiros, A. G. H. (2014). *Desenvolvimento de um modelo hidrológico para inclusão num sistema de previsão e alerta de cheias na bacia hidrográfica do rio Cávado* [Dissertação de mestrado, Universidade do Minho]. RepositóriUM. <https://hdl.handle.net/1822/36088>

Miranda, J. M., & Carrilho, F. (2014). *Os 45 anos do sismo de 28 de fevereiro de 1969*. Instituto Português do Mar e da Atmosfera. https://www.ipma.pt/export/sites/ipma/bin/docs/relatorios/geofisica/re_l_sismo-1969.pdf

Nunes, A., Pinho, J., & Ganho, N. (2011/2012). O “Ciclone” de fevereiro de 1941: Análise histórico-geográfica dos seus efeitos no município de Coimbra. *Cadernos de Geografia*, (30/31), 53–60.

Oliveira, R. P., Betâmio de Almeida, A., Sousa, J., Pereira, M. J., Portela, M. M., Coutinho, M. C., Ferreira, R., & Lopes, S. (2011). *A avaliação do risco de aluviões da Madeira* [Apresentação de comunicação]. 10º Simpósio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Língua Oficial Portuguesa, Porto de Galinhas, Brasil. <https://poseur.portugal2020.pt/media/4020/estudo-de-risco-de-aluvi%C3%B5es-da-madeira.pdf>

Pedrosa, A. S., Lourenço, L., & Felgueiras, J. (2001). Movimentos em massa. Exemplos ocorridos no Norte de Portugal. *Revista Técnica e Formativa da Escola Nacional de Bombeiros*, (17), 25–39.

Quintal, R. (1999). Aluviões da Madeira. Séculos XIX e XX. *Territorium. Revista da Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança*, (6), 31–48. https://doi.org/10.14195/1647-7723_6_4

Raposo, G. B. (1997). Breve nota sobre a tragédia da Ribeira Quente (S. Miguel, Açores) ocorrida na madrugada de 31 de outubro de 1997. *Territorium. Revista da Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança*, (5), 73–74. https://doi.org/10.14195/1647-7723_5_6

Rolão, P. (2017, 21 de setembro). Leve lava – Vulcão dos Capelinhos sessenta anos depois. *National Geographic*. <https://nationalgeographic.pt/historia/grandes-reportagens/1554-capelinhos-setembro2007>

Santos, F., Forbes, K., & Moita, R. (Eds.). (2002). *Climate change in Portugal. Scenarios, Impacts and Adaptation Measures – SIAM Project*. Gradiva.

Santos, F., & Miranda, P. (Eds.). (2006). *Alterações climáticas em Portugal. Cenários, Impactos e Medidas de Adaptação – Projecto SIAM II*. Gradiva.

Silva, J. L. (2007, 29 de agosto). *Desastres naturais no arquipélago da Madeira – Resenha história*. Madeira Gentes e Lugares. <https://madeira-gentes-lugares.blogspot.com/2007/08/desastres-naturais-no-arquipelago-da.html?m=0>

Sismo da Horta de 1926. (2015, 11 de janeiro). In Wikipedia. https://pt.wikipedia.org/wiki/Sismo_da_Horta_de_1926

Silva, M. C. da, Santos, A., & Anderson, M. (2009). *Glossário de proteção civil*. http://www.prociv.pt/bk/EDICOES/OUTRASEDICOES/Documents/GLOSSARIO-31_Mar_09.pdf

Tavares, A. (2013, 6 de novembro). O tornado que arrasou parte da cidade. *Gazeta do Interior*. <http://www.gazetadointerior.pt/noticias/ano-xxiv/6-novembro-2013/castelo-branco/o-tornado-que-arrasou-parte-da-cidade.aspx>

United Nations Disaster Relief Co-ordinator. (1979). *Natural disasters and vulnerability analysis*. <https://digitallibrary.un.org/record/95986>

United Nations International Strategy for Disaster Reduction & World Bank. (2007). *Preliminary regional stocktaking of natural hazard risk and disaster management capacity: Middle East and North Africa. Building partnerships for disaster risk reduction and natural hazard risk management*. Retirado a 18 de março de 2022 de https://www.preventionweb.net/globalplatform/2007/first-session/docs/info_docs/GP_2007_Inf8.pdf

United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2022). *Global assessment report on disaster risk reduction 2022: Our world at risk: Transforming governance for a resilient future*. <https://www.undrr.org/media/79595/download>

Vieira, A., & Costa, F. (2014, 3–5 de dezembro). *A cheia do Douro de 1909: Consequências e medidas de recuperação nas áreas ribeirinhas do Porto e Gaia* [Apresentação de comunicação]. Riesgos, vulnerabilidades y resiliência socioambiental para enfrentar los cambios globales, Santiago, Chile. <https://hdl.handle.net/1822/34174>

Vieira, A. L., & Oliveira, C. S. (2021). Impacte do sismo de 28 de fevereiro de 1969 em algumas cidades. Comparações. *Territorium. Revista da Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança*, 28(II), 93–114. https://doi.org/10.14195/1647-7723_28-2_8

World Economic Forum. (2022). *The global risks Report 2022* (17^a ed.). https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2022.pdf

Zêzere, J. L., Pereira, A. R., & Morgado, P. (2006). *Perigos naturais e tecnológicos no território de Portugal continental*. http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_X_Coloquio_Iberico_Geografia/pdfs/091.pdf

A Proteção Civil em Portugal – Visão Panorâmica

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.6>

António Amaro

Centro de Investigação sobre Direito e Sociedade, Faculdade de Direito,
Universidade NOVA de Lisboa, Lisboa, Portugal

<https://orcid.org/0000-0002-6677-4637>

amaro@scml.pt

Resumo

É inquestionável que o território nacional se encontra sujeito a uma variedade de riscos naturais, tecnológicos e mistos, que promovem um sentimento coletivo de insegurança e de incerteza face aos potenciais danos que podem causar nas pessoas, animais e ambiente. É neste contexto, de elevada complexidade e incerteza, que se move a Proteção Civil, onde tem de imperar, para funcionamento adequado, a articulação de agentes dos mais variados âmbitos, quer políticos, quer técnicos, quer operacionais, implicando cultura organizacional, qualificação e doutrina comuns. O texto que ora se apresenta procura retratar de forma panorâmica o estágio atual da Proteção Civil de Portugal.

Palavras-chave

proteção civil, riscos, agentes, Portugal

Introdução

A segurança das comunidades compreendida como direito fundamental de cidadania é, hoje, uma das temáticas mais destacadas e prioritárias, quer na agenda política dos Estados, quer nos média e na sociedade em geral, em diferentes escalas e dimensões, perante os complexos cenários de ameaças e riscos de “velha e nova tipologia” que adensam a sensação de vulnerabilidade e agudizam o sentimento de insegurança dos cidadãos que, entretanto, se tornaram socialmente mais reflexivos.

De igual modo, a proteção civil, enquanto um dos pilares da segurança nacional, cuja dinâmica é transversal a toda a sociedade, assume, hoje, tal como a segurança, uma importância crucial no desenvolvimento económico e social do país, exigindo, do poder político, políticas públicas sustentadas e participadas que ponham esta problemática na ordem do dia, face às ameaças internas e externas. Nesta perspetiva, uma análise e avaliação de riscos consistentemente objetiva tem de abordar de forma holística e integrada os acidentes graves e catástrofes – objetivo primeiro da proteção civil – reforçando as preocupações de segurança, essencialmente, através de medidas preventivas direcionadas para a segurança das populações, juntamente com as necessidades de socorro atempadas e coordenadas quando os riscos se manifestarem. Contudo, importa salientar que, entre nós, a proteção civil é ainda uma atividade recente e, como se verá, de pobreza regulativa ao nível constitucional. Efetivamente no regime que prevaleceu em Portugal até ao 25 de abril de 1974, as funções de proteção civil no nosso país eram assumidas pela Organização Nacional da Defesa do Território, criada no âmbito da Legião Portuguesa, nos termos da Lei n.º 2093 (1958), “sob a superior direção do Ministro da Defesa Nacional” (p. 503).

Com a extinção da Legião Portuguesa e da Organização Nacional da Defesa do Território, nos termos do Decreto-Lei n.º 171/74 (1974), o país ficou sem uma entidade administradora da proteção civil, até à publicação do Decreto-Lei n.º 78/75 (1975), que criou o Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC), também na dependência do Ministério da Defesa Nacional. E só cinco anos volvidos é publicado o Decreto-Lei n.º 510/80 (1980), que define a organização, atribuições e competências do SNPC. Ora, no Número 2 do Preâmbulo deste diploma pode ler-se uma importante clarificação concetual, ou seja, a destrição entre a função da Proteção Civil e do SNPC. A função, pode dizer-se, é uma atividade multidisciplinar e plurissectorial que diz respeito a todas as estruturas da sociedade, responsabilizando cada um e todos os cidadãos. O SNPC pretende ser o instrumento do Estado capaz de dar execução às diretivas e determinações emanadas superiormente.

Em paralelo, com a construção do diploma organizativo do SNPC, nasce um movimento liderado pela Liga dos Bombeiros Portugueses, que acaba por resultar na aprovação pela Assembleia da República da Lei n.º 10/79 (1979), que criou o Serviço Nacional de Bombeiros (SNB), aprovando-se, no ano seguinte, pelo Decreto-Lei n.º 418/80 (1980), a respetiva lei orgânica (Amaro, 2012).

É neste contexto que, só 10 anos depois, o Parlamento inicia a discussão de um projeto de diploma tendente à aprovação de uma Lei de Bases de Proteção Civil, enquanto função de soberania da responsabilidade do Estado.

No dizer de Gouveia (2018a, p. 825), reconhecia-se, assim, o caráter tardio e residual do estatuto jurídico-constitucional da proteção civil, sendo que a única referência constitucional ao conceito (e apenas na redação do texto constitucional de 1997) surge atribuída às Forças Armadas como uma missão lateral:

as Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação. (Lei Constitucional n.º 1/97, 1997, art. 275, n.º 6)

Em 1991, foi então aprovada a Lei n.º 113/91 (1991), instituindo-se, assim, a primeira Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC), onde se definiu que:

a proteção civil é a atividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave, catástrofe ou calamidade, de origem natural ou tecnológica, e de atenuar os seus efeitos e socorrer as pessoas em perigo, quando aquelas situações ocorram. (art. 1)

Esta visão instrumental da proteção civil, em que o cidadão assume, a par do Estado, uma função de destaque, é seguida nas alterações legislativas que se sucederam à primeira Lei de Bases e em especial na segunda Lei de Bases, aprovada pela Lei n.º 27/2006 (2006), adiante designada LBPC, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011 (2011), de 30 de novembro, e pela Lei n.º 80/2015 (2015), de 3 de agosto, que a republica.

Na verdade, nos dias de hoje, a percepção da proteção civil é muito mais ampla do que o tradicional socorro desenvolvido pelos corpos de bombeiros, não só pelo seu “carater permanente, multidisciplinar e plurisectorial cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública promover a sua execução de forma descentralizada” (Lei de Bases, Lei n.º 27/2006, art. 1, n.º 2), mas também perante a multiplicação dos agentes de proteção civil, e pela diversificação dos riscos que lhes cabem prevenir e defender. De facto, cumpre salientar que a gestão do risco tem assentado, tradicionalmente, no monopólio da componente da resposta em detrimento da componente da prevenção. Contudo, pelo menos ao nível legislativo, e em linha com o enquadramento internacional vigente, assistimos a uma alteração progressiva do paradigma da gestão de consequências para o da gestão do risco, isto é, uma transição da resposta para o foco na prevenção. Finalmente, ao invés do que sucede com as outras estruturas da segurança nacional, a Proteção Civil tem um enquadramento descentralizado, não sendo única para todo o território, ainda que essa atividade seja desenvolvida a nível nacional e local. É a própria Lei de Bases (Lei n.º 27/2006, 2006) que, nos termos do Artigo 2.º, Número 2, assinala que nas regiões autónomas as políticas e ações de proteção civil são da responsabilidade dos respetivos governos regionais. Na verdade, a assunção da responsabilidade da Proteção Civil pelo Estado não impede que a sua base sociológica seja fundamentalmente municipal, pela simples razão da maior proximidade das respetivas estruturas com os riscos (Gouveia, 2018, p. 835).

Funções da Proteção Civil

O Artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa, na versão atual, consagra que “todos têm direito à liberdade e à segurança” (Lei Constitucional n.º 1/2005, 2005, art. 27).

A nosso ver, é neste quadro que se insere a atual Lei de Bases, Lei .º 27/2006 (2006), na redação atual, definindo proteção civil como:

a atividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e Autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em risco quando aquelas situações ocorram. (art. 1, n.º 1)

Na Lei de Bases (Lei n.º 27/2006, 2006) são definidos como objetivos fundamentais do sistema de Proteção Civil:

- prevenir os riscos coletivos e a ocorrência de acidente grave ou de catástrofe deles resultantes;
- atenuar os riscos coletivos e limitar os seus efeitos no caso das ocorrências descritas na alínea anterior;
- socorrer e assistir as pessoas e outros seres vivos em risco, proteger bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público;
- apoiar a reposição de normalidade da vida das pessoas e áreas afetadas por acidente grave e catástrofe.

Estes objetivos da Proteção Civil encontram-se alinhados com as fases do designado “ciclo das emergências” ou “ciclo da proteção civil”, ou seja, antes da catástrofe deve pontificar a previsão, prevenção e preparação em ordem à mitigação do risco. Havendo manifestação do risco e durante a emergência pontifica a fase do socorro; e depois, na fase pós catástrofe, pontificará a recuperação e a reabilitação (Figura 1).

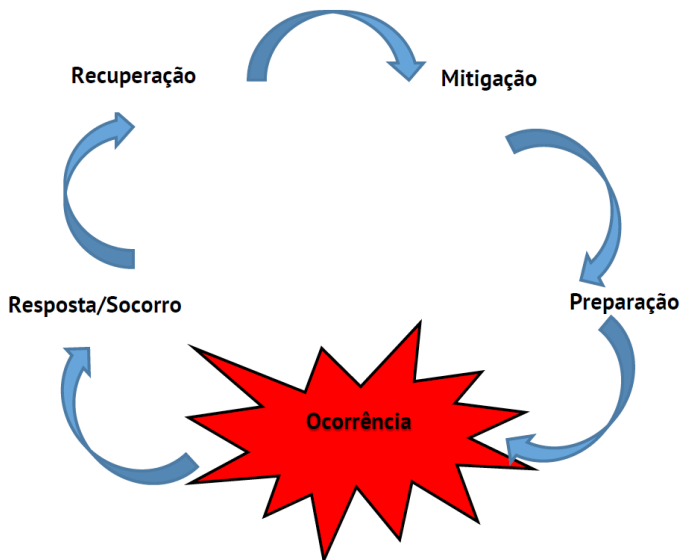


Figura 1 Fases da gestão de emergência.

Já no Número 2, do mesmo Artigo 4.º da Lei de Bases (Lei n.º 27/2006, 2006), especifica-se que a atividade de proteção civil se exerce nos seguintes domínios: “a) Levantamento, previsão, avaliação e prevenção dos riscos coletivos; b) Análise permanente das vulnerabilidades perante situações de risco”.

Ora, muito embora estas alíneas não configurem uma fase do ciclo da emergência e proteção civil, constituem a base de todo o processo. Sem o conhecimento e compreensão dos riscos, ou seja, do que pode acontecer, onde, com que magnitude e quem (ou o quê) será afetado, “susceptibilidades/vulnerabilidades” e de que forma, todas as ações tendem a surgir como bastante inconsequentes: “c) Informação e formação das populações, visando a sua sensibilização em matéria de autoproteção e de colaboração com as autoridades”.

Esta alínea c) do Artigo 4.º Número 2 da LBPC (Lei n.º 27/2006, 2006), constitui uma ferramenta de larga abrangência, envolvendo desde a preparação, mitigação, resposta e recuperação, ou seja, afigura-se como um instrumento fundamental em todo o ciclo da emergência. Esta relevância é reforçada no Artigo 7.º da Lei de Bases, sob a epígrafe “Informação e Formação dos Cidadãos” (Lei n.º 27/2006, 2006). Tal desiderato é fundamental não só para o processo de sensibilização e consciencialização dos cidadãos face aos riscos e à sua manifestação, mas também porque, em regra, nos primeiros momentos estamos sozinhos perante as consequências da ocorrência, sendo desejável o domínio de medidas básicas de autoproteção até à chegada do socorro.

1. Planeamento de soluções de emergência, visando a busca, o salvamento, a prestação de socorro e de assistência, bem como a evacuação, alojamento e abastecimento das populações;
2. Inventariação dos recursos e meios disponíveis e dos facilmente mobilizáveis, ao nível local, regional e nacional.

Estas alíneas d) e e) do Artigo 4.º Número 2, da Lei de Bases (Lei n.º 27/2006, 2006), inserem-se nas atividades de preparação.

A alínea “f) Estudo e divulgação de formas adequadas de proteção dos edifícios em geral, de monumentos e de outros bens culturais, de infraestruturas, do património arquivístico, de instalações de serviços essenciais, bem como do ambiente e dos recursos naturais” (Lei n.º 27/2006, 2006) enquadra-se de igual modo, no âmbito do processo de preparação/mitigação.

Já a alínea “g) Previsão e planeamento de ações atinentes à eventualidade de isolamento de áreas afetadas por riscos” insere-se na preparação e resposta, com vista à mitigação.

Por outro lado, a Lei de Bases (Lei n.º 27/2006, 2006, art. 5) alicerça-se também, num conjunto de oito princípios, aplicáveis às atividades de proteção civil: *prioridade* da prossecução do interesse público; *prevenção* para antecipar riscos e minimizar os efeitos dos acidentes graves ou catástrofes; *precaução* para diminuir os riscos; *subsidiariedade* para apoio e intervenção dos níveis superiores quando os níveis inferiores não possam alcançar os objetivos; *cooperação* entre todas as entidades públicas e privadas, incluindo os cidadãos ao nível individual; *coordenação* na execução das políticas ao nível nacional, regional, distrital e municipal; *unidade de comando* para potenciação da atuação, respeitando as cadeias de comando dos vários agentes de proteção civil e demais entidades intervenientes; *informação* traduzida no dever de divulgação das informações de proteção civil.

Considerando finalmente o caráter permanente da Proteção Civil, a lei prevê a possibilidade dos órgãos competentes, em contexto de crise, declararem a situação de alerta, contingência ou calamidade, em função da natureza das ocorrências a enfrentar e a gravidade dos seus efeitos, produzidos ou expectáveis, nos termos do Capítulo II, Artigos 8.º a 30.º da Lei de Bases (Lei n.º 27/2006, 2006).

A Lei de Bases (Lei n.º 27/2006, 2006) define também o enquadramento, coordenação, direção e execução da política de proteção civil, indicando o seu Artigo 31.º que “a Assembleia da República contribui, pelo exercício da sua competência política, legislativa e financeira, para enquadrar a política de proteção civil e para fiscalizar a sua execução”, competindo ao Governo “a condução da política de proteção civil” (art. 32), sendo o primeiro-ministro o “responsável pela direção da política de proteção civil”, podendo delegar competências no ministro da Administração Interna” (art. 33; Tabela 1). Na mesma LBPC explicitam-se as competências e a composição das comissões de proteção civil de âmbito nacional, distrital e municipal bem como a possibilidade da existência de unidades locais de proteção civil (art. 34 a art. 43).

Tabela 1 Estruturas de direção e coordenação política.

Nível	Direção política	Coordenação política
Nacional	Secretário de Estado da Proteção Civil por delegação do ministro da Administração Interna	Comissão Nacional Proteção Civil (presidida pelo ministro da Administração Interna)
Regional	Secretário de Estado da Proteção Civil, coadjuvado pelo Comandante Regional	Proteção Civil (presidida por um dos três presidentes de Câmara designados pela Associação Nacional de Municípios Portugueses)
Municipal	Presidente da Câmara	Comissão Municipal Proteção Civil (presidida pelo presidente da Câmara)

Ainda no tocante à estrutura de proteção civil no continente nacional, a Lei de Bases estabelece a Autoridade Nacional de Proteção Civil (Lei n.º 27/2006, 2006, art. 44), hoje Autoridade Nacional de Emergência de Proteção Civil (ANEPC), criada através do Decreto-Lei n.º 45/2019 (2019), de 1 de abril, que

tem por missão, entre outras, planejar, coordenar e executar as políticas de emergência e de proteção civil, designadamente na prevenção e na resposta a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações, coordenação dos agentes de proteção civil, nos termos legalmente previstos. (art. 3)

É indicado que a estrutura da Proteção Civil se organiza ao nível nacional, regional, distrital e municipal (Lei n.º 27/2006, 2006, art. 45). Contudo, nos termos dos Artigos 22.º e 23.º, do Decreto-Lei n.º 45/2019 (2019; Lei Orgânica da ANEPC), são criados os comandos regionais cuja circunscrição territorial corresponde à Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos II e os comandos sub-regionais, cuja circunscrição territorial corresponde ao território das entidades intermunicipais do continente (Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos III) desaparecendo o nível distrital, situação que contraria o Artigo 45.º, da Lei de Bases onde se refere que a “estrutura da proteção civil organiza-se ao nível nacional, regional, distrital e municipal” (Tabela 2). Importa salientar, também, que a ANEPC, enquanto autoridade nacional em matéria de emergência e proteção civil, “é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e de meios próprios” (Decreto-Lei n.º 45/2019, 2019, art. 2, n.º 1), sucedendo à ANPC que resultou da fusão do Serviço Nacional de Proteção Civil, SNB e Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais, nos termos do Decreto-Lei n.º 75/2007 (2007), tendo aglutinado as competências destas três entidades.

Estas competências foram ainda alargadas com a extinção e integração não só do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência em 2012, através do Decreto-Lei n.º 73/2012 (2012), alterado pelo Decreto-Lei n.º 163/2014 (2014), mas também pelo Decreto-Lei n.º 43/2020 (2020), que recria o Sistema Nacional de Planeamento Civil da Emergência, “em que a ANEPC deixou de ser o protagonista fundamental” (Gouveia, 2022, p. 197). De realçar também a integração de meios aéreos na esfera da ANEPC, através da extinção da Emergência de Meios Aéreos (EMA), através do Decreto-Lei n.º 57/2013 (2013). Entretanto, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017 (2017), que confiou à Força Aérea o comando e gestão centralizados dos meios aéreos, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 138/2018 (2018) criou um grupo de acompanhamento da implementação da reforma do modelo de gestão dos meios aéreos e definiu o modelo de transição do comando e gestão dos meios aéreos de combate aos incêndios rurais. Já o Artigo 32.º da Lei Orgânica da ANEPC (Decreto-Lei n.º 45/2019, 2019) explicita os protocolos do despacho dos meios, no âmbito dos incêndios rurais, do Sistema Integrado de Emergência Médica e das buscas e salvamentos marítimo e aéreo.

Tabela 2 Estruturas de comando operacional.

Nota. Elaboração própria, nos termos do Decreto-Lei n.º 90-A/2022 (2022), de 30 de dezembro, que aprova a revisão do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro.

Nível	Comando Operacional
Nacional	Comandante Nacional de Emergência e Proteção Civil
Regional	Comandante Regional de Emergência e Proteção Civil
Sub-regional	Comandante Sub-Regional de Emergência e Proteção Civil
Municipal	Coordenador Municipal de Proteção Civil
Local	Comandante do Corpo de Bombeiros
Teatro de operações	Comandante de operações de socorro

Assim, no quadro atual, à ANEPC compete:

planear, coordenar e executar as políticas de emergência e de proteção civil, designadamente na prevenção e na resposta a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações, coordenação dos agentes de proteção civil, nos termos legalmente previstos, e assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência, com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra. (Decreto-Lei n.º 45/2019, art. 3, n.º 1)

AANEPC tem como órgãos, o presidente e o Conselho Nacional de Bombeiros, compreendendo a sua organização interna, quatro direções nacionais respetivamente a Direção Nacional de Prevenção e Gestão de Riscos, a Direção Nacional de Administração de Recursos, a Direção Nacional de Bombeiros e a Inspeção de Serviços de Emergência e Proteção Civil que coadjuvam o presidente na execução da política de proteção civil. A coordenação operacional de emergência e proteção civil e ainda o comando operacional integrado de todos os agentes da Proteção Civil, no respeito pela sua autonomia hierárquica própria, é executada e desenvolvida, conforme atrás assinalámos, através do Comando Nacional de Emergência e Proteção Civil, dos Comandos Regionais de Emergência e Proteção Civil, do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve (no âmbito da Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos II) e dos Comandos Sub-regionais da Emergência e Proteção Civil, nos termos dos Artigos 22.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 45/2019 (2019) – Lei Orgânica da ANEPC. Compete ainda à ANEPC assegurar a coordenação institucional e operacional do Sistema Integrado de Operações de Proteção de Socorro (SIOPS) instituído pelo Decreto-Lei n.º 134/2006 (2006), alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011 (2011) e republicado pelo Decreto-Lei n.º 72/2013 (2013), de 31 de maio, garantindo o seu funcionamento nos termos previstos no Despacho n.º 3317-A/2018 (2018), de 3 de abril, do presidente da ANEPC, obrigando a que haja uma perfeita coordenação de todos os agentes num determinado teatro de operações.

Riscos e Agentes de Proteção Civil

O *Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil* elaborado pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (2021), ferramenta de suporte às operações de proteção em caso de acidente grave ou catástrofe, procedeu à apresentação hierárquica, de acordo com o grau de risco e a potencial gravidade das suas consequências, a um conjunto de riscos naturais, tecnológicos e mistos a citar:

- incêndios florestais
- cheias e inundações
- sismos

- tsunamis
- rutura de barragens
- ondas de calor e vagas de frio
- secas
- acidentes graves de tráfego
- nevões
- destruição de praias e sistemas dunares
- acidentes industriais
- transporte de matérias perigosas por estrada, caminho-de-ferro e conduta (*pipeline*)
- deslizamentos/movimentos de vertentes
- galgamentos costeiros e erosão costeira
- colapso de estruturas/edifícios
- incêndios urbanos
- ciclones e ventos fortes
- ameaças nucleares, radiológicas, biológicas e químicos

Nesta perspetiva, o *Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil*

constitui-se como uma plataforma que se encontra preparada para responder, organizadamente, a situações de acidente grave ou catástrofe, definindo as estruturas de Direção, Coordenação, Comando e Controlo e regulando a forma como é assegurada a coordenação institucional e a articulação e intervenção das organizações envolvidas no SIOPS e de outras entidades públicas ou privadas a envolver nas operações. (Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, 2021, p. 11)

Ora, para que seja possível assegurar a prevenção e resposta aos riscos atrás enunciados, entre outros, caso os mesmos possam ocorrer, a LBPC (Lei n.º 27/2006, 2006) define, nos termos do Artigo 46.º, como agentes de proteção civil, de acordo com as suas atribuições próprias:

- os corpos de bombeiros
- as forças de segurança
- as Forças Armadas
- os órgãos da Autoridade Marítima Nacional
- a Autoridade Nacional da Aviação Civil
- o INEM, I. P. (Instituto Nacional de Emergência Médica), e demais entidades públicas prestadoras de cuidados de saúde
- os sapadores florestais

Mais refere que “a Cruz Vermelha Portuguesa exerce, em cooperação com os demais agentes e de harmonia com o seu estatuto próprio, funções de proteção civil nos domínios da intervenção, apoio, socorro e assistência sanitária e social” (Lei n.º 27/2006, 2006, art. 18). Impende ainda, nos termos do Artigo 46-A.º, especial dever de cooperação em matéria de proteção civil sobre:

- entidades de direito privado, detentoras de corpos de bombeiros, nos termos da lei;
- serviços de segurança;
- serviço responsável pela prestação de perícias médico-legais e forenses;
- serviços de segurança social;
- instituições particulares de solidariedade social e outras com fins de socorro e de solidariedade;
- serviços de segurança e socorro privativos das empresas públicas e privadas, dos portos e aeroportos;

- instituições imprescindíveis às operações de proteção e socorro, emergência e assistência, designadamente dos setores das florestas, conservação da natureza, indústria e energia, transportes, comunicações, recursos hídricos e ambiente, mar e atmosfera;
- organizações de voluntariado de proteção civil.

Além destas organizações, que se articulam operacionalmente, exceto as da alínea h) com o SIOPS nos termos do Artigo 48.º, também têm especial dever de cooperação os serviços e instituições de investigação técnica e científica, “com competências específicas nos domínios com interesse para a prossecução dos objetivos fundamentais da proteção civil”, nos termos dos Números 1, 2 e 3 do Artigo 47.º da Lei de Bases (Lei n.º 27/2006, 2006).

No dizer de Gouveia (2018a), a tipologia que acabámos de enunciar padece de alguns desacertos e/ou fragilidades, a citar:

em primeiro lugar, está longe de poder ser exaustiva, ao omitir algumas categorias de agentes públicos que podem realizar atividades de proteção civil, como sucede com os diversos serviços das Regiões Autónomas, ou também porque omite a referência a todos os ‘cidadãos’, também chamados a desenvolver tarefas de proteção civil, como se esclarece logo na primeira disposição da LBPC;

Em segundo lugar, exagera na importância que confere a certas entidades mencionadas, na medida em que se é verdadeiro o papel do INEM na proteção civil, será residual – e, por isso, descabido aqui mencionar como categoria autónoma de agentes de proteção civil – a intervenção das demais entidades públicas prestadoras de cuidados de saúde, os quais só criticamente podem ser contextualizados numa emergência;

Em terceiro lugar, confunde a função de agente de proteção civil com a atribuição, a título secundário, de missões de proteção civil, não sendo comparável, em termos de atribuições, os Bombeiros, as Forças Armadas e as Forças e os Serviços de Segurança, estas apenas chamadas a colaborar em tarefas de proteção civil, não sendo elas entidades de proteção civil tout court. (p. 864)

Passando ao domínio da ação concreta dos agentes de Proteção Civil e sem prejuízo da resposta a inúmeras ocorrências de pequena e/ou média

dimensão enunciadas nas normas operacionais da ANEPC, com destaque para os corpos de bombeiros nos termos do Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 247/2007 (2007), na redação atual, em situações normais e consoante o tipo de acidente/emergência que lhes deu origem, as ações de socorro podem dividir-se em cinco grandes grupos:

- combate a incêndios
- urgência pré-hospitalar
- desencarceramento
- salvamento em grande ângulo
- socorro a náufragos e buscas subaquáticas.

Combate a Incêndios

Entre outros, os graves incêndios de 2017, relançaram em Portugal a discussão sobre os termos em que tem sido efetuada a apregoada prevenção, a preparação e também o comando e a coordenação dos vários agentes no teatro de operações. Vejamos, de seguida, os principais e mais relevantes intervenientes no âmbito do combate aos incêndios:

- Os corpos de bombeiros, o principal e mais relevante agente da Proteção Civil;
- A Unidade de Emergência de Proteção e Socorro da Guarda Nacional Republicana (GNR) que sucede ao Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro criado pelo Decreto-Lei n.º 22/2006 (2006), cujas funções foram ampliadas nos termos do Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 113/2018 (2018), competindo-lhe,

como missão específica a execução de ações de prevenção e de intervenção, em todo o território nacional, em situações de acidente grave e catástrofe, designadamente nas ocorrências de incêndios rurais, de matérias perigosas, de cheias, de sismos, de busca, resgate e salvamento em diferentes ambientes, bem como em outras situações de emergência de proteção e socorro, incluindo a inspeção judiciária em meio aquático e subaquático.

- A Força Especial de Proteção Civil, criada pelo Decreto-Lei n.º 45/2019 (2019), sucedendo à Força Especial de Bombeiros *Canarinhos* criada por Despacho n.º 22396/2007 (2007) e reorganizada pelo Despacho n.º 14546/2009 (2009);
- Os sapadores florestais, criados pelo Decreto-Lei n.º 109/2009 (2009), revogado pelo Decreto-Lei n.º 8/2017 (2017), e alterado pelo Decreto-Lei n.º 44/2020 (2020);
- As Equipas de Intervenção Permanente (EIP) sedeadas nos corpos de bombeiros, estando atualmente constituídas 552 equipas “envolvendo quase três milhares de operacionais” (Portaria n.º 322/2021, 2021, Preâmbulo), a que irão juntar-se mais 100 EIP aprovadas recentemente por Despacho n.º 411/2022 (2022), da Secretária de Estado da Proteção Civil. As EIP são constituídas ao abrigo do Número 5 do Artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 247/2007 (2007), na sua redação atual, estando a sua regulação, composição e funcionamento balizado pela Portaria n.º 322/2021 (2021), atrás referida, que revogou a Portaria n.º 1358/2007 (2007), a Portaria n.º 75/2011 (2011) e a Portaria n.º 148-A/2018 (2018);
- Importa salientar que, nos termos do Artigo 6.º, da Portaria n.º 322/2021 (2021), as EIP são constituídas por protocolo celebrado entre as câmaras municipais, as associações humanitárias de bombeiros e a ANEPC, e homologado pelo membro do gabinete da Presidência do Conselho de Ministros;
- As Forças Armadas, nos termos do Artigo 54.º, da Lei de Bases da Proteção Civil-Lei n.º 80/2015 (2015), de 3 de agosto;
- Os cidadãos, em especial nos primeiros momentos, antes da chegada das estruturas de socorro e proteção civil.

Urgência Pré-Hospitalar/Emergência Médica

A urgência pré-hospitalar ou emergência, como também é designada, é um domínio da proteção civil que tem vindo a ganhar importância crescente face à complexidade técnica de que se reveste e pela maior exigência e reflexividade social na prestação do socorro às vítimas de acidente ou doença súbita, desde o local da ocorrência à unidade hospitalar de referência. Neste âmbito, surge o papel preponderante do INEM, fundado no

Decreto-Lei n.º 34/2012 (2012), de 14 de fevereiro, com estatutos aprovados pela Portaria n.º 158/2012 (2012), de 22 de maio, cabendo-lhe definir, organizar e coordenar as atividades e o funcionamento do Sistema Integrado de Emergência Médica, que integra as seguintes entidades:

- INEM
- corpos de bombeiros
- Cruz Vermelha Portuguesa e Ordem de Malta
- Polícia de Segurança Pública (PSP; Amaro, 2012, p. 165)

Desencarceramento

A área de intervenção do desencarceramento é um domínio privilegiado dos corpos de bombeiros, integrando o seu currículo de formação inicial, consistindo em manobras de extração de vítimas encarceradas, retirando-as e estabilizando-as utilizando equipamentos específicos. Neste contexto, este domínio do socorro e proteção civil compete aos seguintes organismos:

- corpos de bombeiros
- Força Especial de Proteção Civil

Salvamento em Grande Ângulo

Esta área do socorro e da proteção civil que consiste, essencialmente, no resgate de vítimas em locais de difícil acesso, como sejam edifícios de grande altura ou, como é mais comum, em zonas de montanha ou noutros locais de risco acrescido, recorrendo a várias técnicas de rapel, escalada e montanhismo, tem como principais intervenientes as seguintes entidades:

- corpos de bombeiros
- Unidade de Emergência de Proteção e Socorro da GNR

Socorro a Náufragos e Buscas Subaquáticas

Este é um domínio muito específico da proteção civil, “envolvendo meios próprios e escassos, com a complexidade acrescida de ser uma realidade

com uma forte sazonalidade” (Gouveia, 2022b, p. 206). Estas atividades do Socorro a Náufragos e Buscas Subaquáticas, organizam-se no âmbito das seguintes entidades:

- Os órgãos da Autoridade Marítima, através do Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo, nos termos do Decreto-Lei n.º 15/94 (1994), sendo responsável pelas ações de busca e salvamento relativas a acidentes ocorridos em navios ou embarcações;
- Ainda no âmbito da Marinha, funciona o Instituto de Socorro e Náufragos com estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 349/85 (1985), alterado pelo Decreto-Lei n.º 68/2001 (2001);
- Corpos de bombeiros (apenas em operações da terra para o mar, com cabos de vaivém), nos termos do socorro e buscas aquáticas em rios e lagoas.

No âmbito da Força Aérea funciona o Serviço de Busca e Salvamento Aéreo, responsável pelas ações de busca e salvamento relativas a acidentes ocorridos com aeronaves nos termos do Decreto-Lei n.º 253/95 (1995), tendo como órgãos:

- o Centro de Coordenação de Busca e Salvamento de Lisboa;
- o Centro de Coordenação de Busca e Salvamento das Lages;
- as unidades de busca e salvamento constituídas por aeronaves e respetivas tripulações e, eventualmente equipas no terreno (Artigo 6.º e seguintes, do Decreto-Lei n.º 253/95, 1995, de 30 de setembro).

Neste contexto, a sobreposição de muitas destas competências obriga a uma coordenação eficaz e ao respeito pelas determinações contidas no SIOPS.

Ora, é sabido que nem sempre esta coordenação se faz da melhor forma, considerando que as instituições em presença, corpos de bombeiros, GNR, INEM, Autoridade Marítima, Cruz Vermelha Portuguesa, ou até as Forças Armadas, possuem natureza, culturas institucionais, experiência, disciplina e estatutos diversos, o que tem dificultado a dinâmica de coordenação mormente em intervenções de grande envergadura.

Como bem assinala Gomes (2019),

coordenar uma operação de socorro na qual intervêm entidades e organizações independentes umas das outras (corpos de bombeiros, GNR, sapadores florestais, pilotos de aeronaves, etc.) com diferentes origens, dinâmicas, posturas, níveis de formação, de instrução e de prontidão, é numa tarefa maior. Principalmente numa ocorrência como um incêndio rural, em que, contrariamente a um conflito armado, o “inimigo” não se pode render, tem de ser “aniquilado”. Quem coordena uma operação deste tipo, forçosamente tem de ter competências que lhe permitam liderar uma equipa técnica na avaliação das informações sobre a ocorrência em si, os meios disponíveis e os riscos em jogo; na definição de objetivos e da estratégia para os alcançar; na elaboração de um plano de ação que determine a forma como os meios se vão organizar e os resultados que se esperam da atuação desses meios; na comunicação do plano aos escalões subordinados; no controlo do rigor do cumprimento das orientações e da sua adequação à obtenção dos objetivos; na permanente análise e comparação dos resultados alcançados com os resultados expectáveis; na reavaliação e, eventual ajuste do plano de ação; isto é, no desenvolvimento de um ciclo de ação-reação, consubstanciado na tomada de decisão e na atuação em conformidade. (p. 128)

Por outro lado, exigindo as populações, que se tornaram mais reflexivas, um elevado nível de segurança e bem-estar, bem como a prevenção dos riscos e da qualidade do meio ambiente, torna-se cada vez mais imperioso que as estruturas de proteção civil competentes e, em especial, os serviços dependentes das autarquias procedam antecipadamente ao planeamento de emergência, em ordem à mitigação dos riscos naturais, tecnológicos e mistos que podem ocorrer nos respetivos territórios.

A relevância do âmbito municipal da Proteção Civil já tinha sido objeto da Lei n.º 65/2007 (2007), onde se definiu o enquadramento institucional e operacional da Proteção Civil naquele âmbito, ora alterada e republicada pelo Decreto-Lei n.º 44/2019 (2019). Este diploma concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da Proteção Civil, ao abrigo das alíneas a) e d) do Artigo 14.º da Lei n.º 50/2018 (2018), definindo e reforçando o papel do presidente da Câmara como autoridade municipal de proteção civil, a quem compete, entre outras, declarar a situação de alerta e ativar e desativar o plano municipal de emergência, ouvindo, sempre que possível, a Comissão Municipal de Proteção Civil. Também são clarificadas as competências do Coordenador Municipal de Proteção

Civil e o estabelecimento da organização flexível dos respetivos serviços municipais de Proteção Civil.

Reforma do Sistema de Proteção Civil

Na sequência do relatório produzido pela Comissão Técnica Independente (CTI; Guerreiro et al., 2018) entregue na Assembleia da República a 12 de outubro de 2017, que apontou falhas estruturais e operacionais no modelo de prevenção e combate aos incêndios florestais e ao sistema de Proteção Civil, com destaque para o incêndio de Pedrogão, o Governo, mais uma vez reactivamente, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017 (2017), atrás referenciada, propôs-se reformar o sistema de Proteção Civil, através de três grandes princípios orientadores.

O *primeiro princípio* refere-se:

à aproximação entre prevenção e combate. Este princípio implica um reforço e progressiva reorientação de recursos para os pilares da prevenção e vigilância com uma nova centralidade do Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural no sistema e o indispensável robustecimento do Instituto da Conservação da Natureza e Floresta, I.P., bem como o desenvolvimento da rede de guardas e sapadores florestais e do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente da GNR, a par da insubstituível atuação dos municípios e das freguesias, em virtude da sua especial proximidade às populações e do efetivo conhecimento do território e das suas vulnerabilidades”. Assinala-se, também, “o papel vital dos produtores florestais, beneficiando da capacidade que a sua organização em Zonas de Intervenção Florestal (ZIF) e outras Entidades de Gestão Florestal lhes assegura. (Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, 2017, Preâmbulo)

Quanto ao segundo grande princípio – princípio da profissionalização e capacitação do sistema,

este princípio exige um forte investimento em I&D, o recurso às Instituições de ensino superior, envolvendo a intervenção de especialistas nas múltiplas áreas disciplinares relevantes, e a incorporação do conhecimento científico no planeamento, antecipação e gestão de ocorrências, bem como a qualificação técnica de todos os intervenientes. (Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, 2017, Preâmbulo)

Ora, neste âmbito, não se conhece nenhuma instituição de ensino superior que abarque toda a vasta matéria multidisciplinar e interdisciplinar que deve constituir um currículo que enquadre o perfil do técnico superior de Segurança e Proteção Civil, cujas áreas referenciadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/2018 (2018), são, a nosso ver, insuficientes. Nesta linha, aguarda-se a anunciada reforma da Escola Nacional de Bombeiros, na sequência do relatório produzido pelo Grupo de Trabalho criado pelo Despacho n.º 4156/2021 (2021) “Reformulação do Modelo de Governança e de Organização da Escola Nacional de Bombeiros e da Oferta de Ensino e Formação Profissionais nas Áreas dos Bombeiros e da Proteção Civil, em Articulação com a Oferta de Ensino Superior”.

Por outro lado, o Governo aposta também, neste domínio da capacitação do sistema, na necessidade de maior envolvimento das Forças Armadas, quer no âmbito do Apoio Militar da Emergência, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 (2013), quer no comando e gestão centralizada dos meios aéreos próprios do Estado, no combate aos incêndios florestais por parte da Força Aérea, conforme atrás foi salientado.

Já quanto ao perfil dos bombeiros – principal agente de proteção civil – o governo salienta que

importa também valorizar a contribuição impar do voluntário nas Associações Humanitárias de Bombeiros, conjugado com a profissionalização qualificada das Equipas de Intervenção Permanente, beneficiando do entrosamento comunitário dos Corpos de Bombeiros Voluntários, sem ignorar a evolução que a dinâmica sociodemográfica do território impõe e de forma ajustada ao risco. (Resolução de Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, 2017, Preâmbulo)

O terceiro princípio orientador versa a especialização do sistema

com vista a permitir a progressiva e tendencial segmentação de meios vocacionais para a proteção das pessoas e bens – missão primeira da proteção civil – e para a gestão dos fogos rurais, a qual exige uma intervenção altamente especializada. Esta segmentação não pode sacrificar a unidade de comando, sobretudo em operações de ataque ampliado, nem ignorar que o tipo de povoamento nos territórios de baixa densidade muitas vezes não permite a distinção entre a proteção das pessoas e bens e a gestão do fogo, questão que os planos municipais de ordenamento e de proteção civil

devem obrigatoriamente considerar. A par da reforma do sistema de prevenção e combate aos incêndios, importa reforçar a segurança das populações. Para o efeito, será necessário implementar medidas estruturais de proteção dos aglomerados populacionais, com o pleno envolvimento e responsabilização das autarquias e outras estruturas locais, bem como lançar mão de novos mecanismos de sensibilização, de pedagogia e de alerta. Impõe-se, ainda, aumentar a resiliência do território, promovendo uma nova lógica de intervenção na floresta, com maior enfoque no ordenamento, na gestão e na redução de riscos. (Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, 2017, Preâmbulo)

Ainda na sequência dos trágicos incêndios de 2017, que vitimaram 117 pessoas, o Governo aprovou a Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 160/2017 (2017), definindo, no Número 2, cinco objetivos estratégicos, cada um deles com as suas áreas prioritárias de intervenção, totalizando 101 objetivos operacionais, a citar:

1. Fortalecer a governança na gestão de riscos:
 - a. Governança – nível nacional
 - b. Governança – nível local
2. Melhorar o conhecimento sobre os riscos:
 - a. Avaliação de riscos
 - b. Avaliação de danos
3. Implementar estratégias para a redução de riscos:
 - a. Ações de prevenção imaterial
 - b. Ações de prevenção estrutural
4. Melhorar a preparação face à ocorrência do risco:
 - a. Sistemas de monitorização, alerta e aviso
 - b. Planeamento de emergência

5. Envolver os cidadãos no conhecimento dos riscos:

- a. Educação para o risco;
- b. Sensibilização e informação pública. (p. 5823)

No reforço da mesma linha de pensamento, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2021 (2021) aprofunda tal orientação aprovando a estratégia nacional para uma *Proteção Civil Preventiva 2030*, dando assim

continuidade à *Estratégia 2018–2020* adotada pelo governo anterior, prosseguindo o esforço coletivo de atenuação das vulnerabilidades existentes e de controlo do surgimento de novos elementos expostos a riscos coletivos, enquanto se criam condições para uma efetiva avaliação da relação custo-benefício associada aos investimentos na gestão do risco. (p. 133)

Esta nova Resolução do Conselho de Ministros (Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2021, 2021), embora mantenha os cinco objetivos estratégicos anteriormente definidos, remete para compromissos de ordem internacional relevantes, ou seja,

a Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030 (*Estratégia 2030*) insere-se num contexto internacional ancorada em três estratégias globais relevantes para a gestão de riscos, todas elas adotadas em 2015: o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes, o Acordo de Paris referente à adaptação às alterações climáticas, e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030. Destas, o principal referencial da Estratégia 2030 é, em linha com o que já havia sucedido no período de 2018-2020, o Quadro de Sendai, adotado na 3.ª Conferência Mundial das Nações Unidas, em Sendai, no Japão, em 18 de março de 2015, o qual traçou como principal objetivo para o período até 2030 «prevenir novos riscos e reduzir os riscos de catástrofes existentes, através da implementação de medidas integradas e inclusivas (...), para prevenir e reduzir a exposição a perigos e vulnerabilidades a catástrofes, aumentar o grau de preparação para resposta e recuperação e assim reforçar a resiliência. (p. 133)

Resumindo, não falta legislação, nem medidas preconizadas e bem-intencionadas, mas de cariz reativo e sem uma estratégia clara e objetiva, baseada

na avaliação do que vem detrás. Continuam a faltar recursos técnicos abalizados, quer no que respeita ao planeamento e à gestão do combustível, quer quanto à sensibilização das populações, no sentido da autoproteção, fiscalização e vigilância, continuando a persistir os défices mais usuais, seja na coordenação operacional, seja na gestão e otimização de recursos seja, ainda, no planeamento da emergência. Entre as várias questões a colocar sobre a problemática da emergência e do seu planeamento quem, entre nós tem o saber para planear, no âmbito da Proteção Civil? Não é verdade que cada agente de Proteção Civil tem o seu próprio modelo formativo? Como é possível uma boa coordenação entre todos os agentes, em teatro de operações, se não existir doutrina básica comum, que cada agente de Proteção Civil deveria deter nesta área?

Não temos dúvidas de que os sistemas mais eficazes e eficientes na preparação dos desastres e as capacidades para a resposta devem ter base municipal/local, o que obrigaria as Câmaras Municipais a assumirem na plenitude o disposto na lei vigente, em especial do novo Decreto-Lei n.º 44/2019 (2019), competindo ao Estado criar condições para uma verdadeira municipalidade em proteção civil.

Medidas Governamentais Para a Legislatura 2020–2023

Parafraseando Caldeira (2022, pp. 2–3), na sequência das eleições legislativas de outubro de 2019, o 22.º Governo Constitucional definiu como objetivo de legislatura para a proteção civil oito ações, relativas à proteção civil:

1. Aprovar um Programa de Proteção Civil Preventiva 2020/30, nos termos atrás referidos, integrando todas as áreas de gestão de risco de catástrofe com um plano de financiamento associado, utilizando recursos nacionais e europeus do novo Quadro Financeiro Plurianual;
2. Concretizar o Plano de Gestão Integrada de Fogos Rurais, definindo um modelo de articulação horizontal de todas as entidades participantes na prevenção estrutural, nos sistemas de autoproteção das pessoas e infraestruturas (designadamente o programa Aldeia Segura/Pessoas Seguras), nos mecanismos de apoio à decisão e no dispositivo de combate aos incêndios rurais;
3. Implementar o novo modelo territorial de resposta de emergência e proteção civil, baseado em estruturas regionais e sub-regionais, em

estreita articulação com as entidades competentes e desenvolvido com a participação dos bombeiros voluntários e das autarquias locais;

4. Definir um modelo de resposta profissional permanente a riscos de proteção civil, com a participação da Força Especial de Proteção Civil, da GNR, das Forças Armadas, dos bombeiros sapadores, municipais e das equipas de intervenção permanente das associações de bombeiros voluntários;
5. Concretizar até 2023 a aquisição de meios aéreos próprios para combate a incêndios rurais, de acordo com as prioridades definidas pela ANEPC e pela Força Aérea;
6. Definir requisitos tecnológicos e o modelo de gestão da rede de comunicações de emergência do Estado após o final da concessão ao SIRESP, em 2021;
7. Implementar o sistema de Planeamento Civil de Emergência nas redes da indústria, energia, transportes e mobilidade, comunicações, agricultura, ambiente, saúde e ciberespaço, integrando a adoção de medidas preventivas e de coordenação de resposta em caso de catástrofe ou situação de emergência, com vista a salvaguardar o funcionamento dos serviços públicos, das instituições do Estado e das infraestruturas críticas;
8. Executar o programa de segurança de equipamentos de utilização coletiva 2020/2023, que permita a identificação dos perigos e a mitigação do risco, nomeadamente ambiental, sísmico, inundações e cheias em bacias urbanas, outros fenómenos naturais e ameaças – riscos nucleares/radiológicos/biológicos/químicos.

Das medidas atrás mencionadas merece realce, desde logo, a aprovação do Decreto-Lei n.º 82/2021 (2021), que “estabelece o Sistema de Gestão Integrado de Fogos Rurais no Território (SGIFR) nacional e define as suas regras de funcionamento” (p. 2), diploma que constitui, no dizer de Paulo Mateus (2021),

uma etapa importante para melhorar os processos de análise, decisão e operações do planeamento, da prevenção, da supressão e da recuperação. Em particular porque determina que as tarefas são realizadas por agentes qualificados, independentemente das entidades e de acordo com os padrões técnicos, físicos e psíquicos. (p. 9)

Efetivamente, o relatório da CTI, que estudou o incêndio extremo de 2017 de Pedrogão Grande, entre outros, refere que devem ser definidos, para cada posição/função a ocupar/desempenhar no SGIFR, perfis profissionais que determinem as competências e capacidades inerentes a essas posições/funções e criado o quadro de qualificações para o SGIFR. É em sintonia com esta preocupação, assevera Paulo Mateus, que está a ser construído o Plano Nacional de Qualificações dos Agentes do SGIFR.

Neste sentido,

a Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2021, de 22 de março, confiou à AGIF, I. P., a coordenação da elaboração do PNQ – SGIFR, até ao final de 2021, através de plataforma colaborativa, envolvendo as entidades do SGIFR (ANEPC, GNR, Instituto da Conservação da Natureza e Floresta, I.P. e outras), a Escola Nacional de Bombeiros, a Agência Nacional para a Qualificação e Educação Profissional, a Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho, as universidades, os institutos politécnicos, a Direção-Geral do Ensino Superior e a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. (Mateus, 2021, p. 9)

Paradoxalmente, na sequência desta Resolução do Conselho de Ministros, o ministro da Administração Interna, através do Despacho n.º 4156/2021 (2021), designa o Professor Manuel Ribeiro para presidir ao grupo de trabalho de reformulação do modelo de governança e da organização da escola nacional de bombeiros e da oferta de ensino e formação de profissionais nas áreas dos bombeiros e da Proteção Civil, em articulação com a oferta de ensino superior – podendo isto significar abordagens diferentes e ou desarticulação para a mesma situação-problema: a qualificação dos agentes seja para o SGIFR, seja para outros riscos definidos no Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil (Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, 2021).

Para percebermos a importância da criação de competências comuns, veja-se o conjunto alargado e complexo de entidades que integram o SGIFR, nos termos do Artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 82/2021 (2021):

- Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I. P. (AGIF, I. P.)
- Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P. (ICNF, I. P.)
- ANEPC
- GNR

- PSP
- Polícia Judiciária (PJ)
- Forças Armadas
- Direção-Geral do Território (DGT)
- Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I. P. (IPMA, I. P.)
- Direções Regionais de Agricultura e Pescas (DRAP)
- Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV)
- comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR)
- autarquias locais
- corpos de bombeiros
- organizações de produtores florestais e agrícolas

Nos termos do Número 2, do diploma referenciado (Decreto-Lei n.º 82/2021, 2021) participam, ainda, no SGIFR os gestores de infraestruturas de interesse público e os proprietários de edifícios. A coordenação estratégica do SGIFR é assegurada pela AGIF, I.P., sendo de destacar o envolvimento incluso de entidades com responsabilidades na governança dos territórios.

Obviamente, as medidas ora enunciadas e consagradas no programa do Governo, só poderão ser avaliadas quando acompanhadas das correspondentes ações de suporte, que não vimos especificadas no documento.

A título exemplificativo os programas Aldeia Segura e Pessoa Segura – já anteriormente criados no âmbito da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017 (2017), com vista a reforçar a segurança das populações, geridos pela ANEPC e cuja execução deverá ser garantida pela GNR, corpos de bombeiros, PSP, Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia, nos termos fixados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2018 (2018), que aprova a diretiva única “prevenção e combate” – constituem boas medidas de segurança e autoproteção, se implementadas na lógica de antecipação–reação–recuperação resiliente, o que implica financiamento atempado e recursos técnicos competentes para a sua direção, liderança e coordenação.

Ainda a registar, no âmbito da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017 (2017), atrás referida, quer as medidas de reforço das práticas pedagógicas, no sentido da autoproteção e sensibilização para a prevenção de comportamentos de risco nos ensinos básicos e secundário, quer o programa *Voluntariado Jovem pela Natureza e Florestas*, a cargo do Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P., constituem medidas importantes, mas cuja implementação é ainda incipiente.

Por outro lado, quer com base no Regime Jurídico das Autarquias Locais (Lei n.º 75/2013, 2013) que define uma série de competências às juntas de freguesia, entre as quais competências relacionadas com a sua atuação no âmbito da proteção civil, quer com o espírito da Lei n.º 50/2018 (2018), de 16 de agosto, que reforçou as competências das autarquias locais no domínio da proteção civil, o Decreto-Lei n.º 44/2019 (2019) cria, nos termos do Artigo 8.º, as Unidades Locais de Proteção Civil “enquanto fórum de excelência para, na sua área geográfica, em articulação com os serviços municipais de proteção civil promoverem a concretização das ações fixadas pelas juntas de freguesias”.

Ainda não existe muita informação relativa às Unidades Locais de Proteção Civil, sabendo-se, no entanto, que estão instaladas/constituídas formalmente 71 Unidades Locais de Proteção Civil e 56 estão em fase de constituição num total de 2.882 freguesias (Peixoto, 2019).

Finalmente, considerando que, a nosso ver, começa no patamar local (Junta de Freguesia) a base para a construção de comunidades mais resilientes, seja devido à proximidade aos cidadãos, seja devido ao conhecimento das vulnerabilidades do seu território, este patamar da segurança/proteção tem de estar no cerne das prioridades da intervenção estratégica das políticas públicas de proteção civil e da instituição executora das mesmas, a ANPEC.

Todavia, não obstante o sistema se encontrar estruturado aos níveis nacional, regional, distrital e municipal, nos termos da Lei de Bases na redação atual, continuam a não estar devidamente asseguradas as interações entre os referidos níveis, uma vez que não está construído um modelo organizativo equitativo, dotado de equivalente capacidade e recursos de intervenção do nível municipal, nas respetivas áreas de jurisdição. Aliás, até ao momento, desconhece-se se o nível distrital desaparece, ou não, em definitivo, da organização do sistema, sendo substituído pelo nível sub-regional.

A criação da “nova super estrutura a nível central, regional e sub-regional”, nos termos da Lei Orgânica da ANEPC, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 45/2019 (2019), de 1 de abril, injetando mais meios, desconsiderando/

desvalorizando o nível local, consagra uma visão política do sistema de proteção civil capturada pelo risco florestal, “pondo mais dinheiro no problema” sem uma avaliação rigorosa e objetiva do sistema e seguindo, de forma conveniente, a reboque das conclusões da CTI.

Ora, parafraseando Ribeiro (2009), é à escala local que podemos tomar medidas concretas que nos permitirão reduzir a nossa exposição a processos potencialmente perigosos, modificando a nossa forma de relacionamento com o território e a utilização dos recursos naturais, ou seja, sem prejuízo do papel crucial a desempenhar pelo ordenamento do território, criar uma cultura de segurança e de prevenção em proteção civil que inclua a participação ativa daqueles que habitam o território, propiciando-lhes um conhecimento exato do seu grau de preparação face aos riscos, das suas vulnerabilidades e das suas próprias representações socioculturais.

Conclusões

É verdade que o mundo de hoje se caracteriza, cada vez mais, por uma maior elevação do conhecimento, ciência e tecnologia, onde a informação circula em tempo real, pela crescente importância da opinião pública e da reflexividade dos cidadãos, face aos cenários de crise repetidas vezes transmitidos pelos média.

E, no entanto, apesar de a sociedade ter conhecido grandes evoluções no plano político, social e económico, o sentimento de vulnerabilidade dos cidadãos face ao aparecimento de riscos cada vez mais complexos e transnacionais tende a aumentar diariamente, na mesma proporção das aspirações e exigências legítimas quanto à sua segurança.

Neste contexto, diversos Estados (e Portugal não poderá ser exceção) têm vindo a definir ou reformular estratégias de segurança nacional, nela consubstanciando uma visão integradora dos sistemas de segurança militar, segurança interna, proteção civil e de informações, entre outros que, na perspetiva alargada do conceito de segurança comunitária, concorrem para os objetivos da segurança nacional, como sejam, as polícias municipais, a segurança rodoviária, o serviço de fronteiras, as autoridades judiciais e as atividades de segurança privada.

Como se articulam e coordenam todas estas entidades e estruturas numa estratégia colaborativa? Veja-se o exemplo complexo da defesa da floresta e combate aos incêndios florestais (Figura 2).

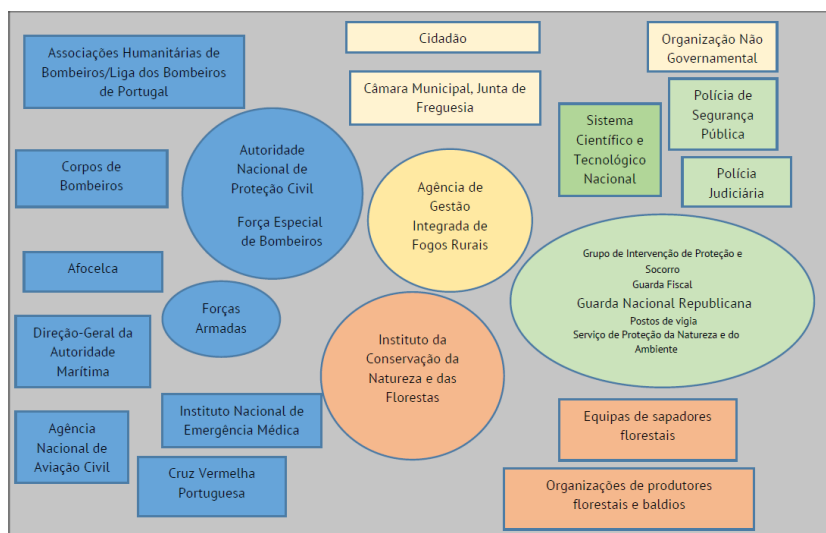


Figura 2 Entidades e estruturas envolvidas no âmbito da defesa da floresta contra incêndios.
Nota. Adaptado de Castro Rego et al., 2018, p. 19.

Em todo este emaranhado de estruturas e entidades, as potenciais situações geradoras de conflitos resultam quer da proliferação de órgãos com competências concorrentes, quer de interpretações demasiado abrangentes das respetivas competências, quer ainda da apetência das Forças de Segurança, entre outras, em garantirem todo o espectro de missões para que se considerem vocacionados. Consequentemente, deverão desincentivar-se visões autárquicas, porque são contrárias à cooperação e complementaridade da ação dos atores do sistema, sendo penalizadoras da eficiência na alocação dos recursos e da eficácia no emprego dos meios, uma vez que desincentivam a atuação conjunta e consertada – a única via para a qualidade e melhoria contínua do socorro prestado às populações.

No dizer de Caldeira (2019a),

há necessidade de um novo ciclo de proteção civil onde prevaleça sempre a boa decisão política, alicerçada num pensamento estratégico, sólido e informado, em substituição da decisão reativa, experimentalista e tantas vezes capturada por impulsos de natureza pessoal. Um ciclo onde o risco florestal seja dimensionado na escala que lhe corresponde, libertando o sistema do colete-de-forças e recursos

que o impede de ver mais longe, na perspetiva multirrisco e da segurança comunitária. Um ciclo caracterizado pela adoção de medidas eficazes, que mudem comportamentos, qualifiquem os agentes, racionalizem recursos e reforcem a resiliência da sociedade. (p. 3)

Ao nível da formação, tem havido um triste divórcio entre o ensino superior e a formação dos agentes de Proteção Civil, sem prejuízo de algum esforço de aproximação, quer no politécnico, quer no universitário. Subsistem, contudo, dificuldades várias, não só quanto à variabilidade do tipo de formação técnica e científica requerida, mas também quanto à diversidade dos agentes a formar. Em suma, não se conhece uma definição clara dos perfis de saída e de entrada, instrumento base referencial sem o qual não se consegue uma formação consistente e que responda às necessidades previamente diagnosticadas. Por isso, não pode deixar de vincar-se, uma vez mais, que só a criação de uma academia de Proteção Civil pode obviar ao carácter interdisciplinar e fragmentário dos conhecimentos científicos e técnicos que interessam à Proteção Civil e que não podem ser agrupados num único curso ou numa única instituição.

Por outro lado, também não se vislumbram, para já, no âmbito da ANEPC, competências de gestão académica da famigerada “rede nacional de formação e investigação em proteção civil”, nos termos do Artigo 10.º da sua lei orgânica – Decreto-Lei n.º 45/2019 (2019), de 1 de abril. Como bem assinala Caldeira (2019b),

a ANEPC tem um défice de estrutura orgânica e de corpo técnico para o exercício das suas múltiplas competências e domínios de intervenção, não se compreendendo a opção pelo empolamento da estrutura operacional do comando e a captura desta instituição pela excessiva alocação de recursos ao risco florestal. (p. 3)

Por isso, é imperioso desenvolver e aprofundar o conhecimento científico nas áreas do socorro da Proteção Civil, aliando os especialistas aos investigadores, promovendo-se ativamente o diálogo entre os centros de investigação e a sociedade. É também de extrema acuidade adequar os currículos dos cursos às reais necessidades da Proteção Civil, ou seja, importa definir claramente um Plano Estratégico para a evolução dos cursos na área da proteção civil “adequando a formação às exigências das atividades desenvolvidas pelos bombeiros e demais agentes de proteção civil, alinhando a oferta com as necessidades do sistema quer em termos de competências, quer de nível de qualificação” (Martins, 2022, p. 1).

Face ao mundo de incertezas que vivemos, importa fazer evoluir, de forma sustentada e cada vez mais participada, o sistema de Proteção Civil através da análise e avaliação integrada de quatro variáveis fundamentais: cidadania, organização do território, gestão da emergência, competências e saberes.

É fundamental evitar a cultura dos compartimentos estanques em Proteção Civil, trazendo os conceitos de integração colaborativa e equilíbrio para o primeiro plano de ação/intervenção, ou seja, integrar a *prevenção, o socorro e a reabilitação*, enquanto eixos fundamentais da proteção civil moderna, privilegiando, sempre, o primeiro eixo.

E, como nota final, importa salientar que o Estado tem de libertar-se da captura do sistema de proteção civil pelo risco do incêndio rural/florestal, apresentando respostas variáveis, assimétricas e demasiado reativas para a resolução imediata de situações-problema (assim aconteceu na sequência dos grandes incêndios de 2003, 2005, 2013 e 2017) o que constitui, a nosso ver, um forte obstáculo à credibilidade e à evolução da Proteção Civil como pilar imprescindível da segurança nacional com uma estratégia clara e objetiva para a segurança coletiva dos cidadãos.

Referências

Amaro, A. D. (2012). *O socorro em Portugal*. Instituto de Direito Público.

Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2021). *Plano nacional de emergência de proteção*. <http://planos.prociv.pt/Documents/130313331474961281.pdf>

Caldeira, D. (2019a). Nova legislatura: Que ciclo política para a protecção civil? *CEIP - Inform@*, (64), 2–3.

Caldeira, D. (2019b). Visão do sistema de protecção civil para uma década. *CEIP - Inform@*, (61), 2–5.

Caldeira, D. (2022). Opções e omissões do programa do Governo. *CEIP - Inform@*, (95), 2–3.

Castro Rego, F., Fernandes, P., Sande Silva J., Azevedo, J., Moura, J. M., Oliveira, E., Cortes, R., Viegas, D. X., Caldeira, D., & Duarte Santos, F. (Eds.). (2018). *Avaliação do sistema nacional de proteção civil no âmbito dos incêndios rurais*. Assembleia da República; Observatório Técnico Independente. https://www.parlamento.pt/Documents/2019/janeiro/RelatorioFinal_OTI_GABPAR.pdf

Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, Diário da República n.º 230/2011, Série I de 2011-11-30 (2011). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/114-2011-146221>

Decreto-Lei n.º 109/2009, de 15 de maio, Diário da República n.º 94/2009, Série I de 2009-05-15 (2009). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/109-2009-608708>

Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro, Diário da República n.º 211/2014, Série I de 2014-10-31 (2014). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/163-2014-58683383>

Decreto-Lei n.º 171/74, de 25 de abril, Diário do Governo n.º 97/1974, 1º Suplemento, Série I de 1974-04-25. <https://dre.tretas.org/dre/235459/decreto-lei-171-74-de-25-de-abril>

Decreto-Lei n.º 113/2018, de 18 de dezembro, Diário da República n.º 243/2018, Série I de 2018-12-18 (2018). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/113-2018-117428716>

Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, Diário da República n.º 142/2006, Série I de 2006-07-25 (2006). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/134-2006-539218>

Decreto-Lei n.º 57/2013, de 19 de abril, Diário da República n.º 77/2013, Série I de 2013-04-19 (2013). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/57-2013-260397>

Decreto-Lei n.º 253/95, de 30 de setembro, Diário da República n.º 227/1995, Série I-A de 1995-09-30 (1995). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/253-1995-575723>

Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de junho, Diário da República n.º 122/2007, Série I de 2007-06-27 (2007). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/247-2007-635841>

Decreto-Lei, n.º 90-A/2022, de 30 de dezembro, Diário da República n.º 251/2022, 1º Suplemento, Série I de 2022-12-30 (2022). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/90-a-2022-205450974>

Decreto-Lei n.º 8/2017, de 9 de janeiro, Diário da República n.º 6/2017, Série I de 2017-01-09 (2017). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/8-2017-105727475>

Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, Diário da República n.º 199/2021, Série I de 2021-10-13 (2021). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/82-2021-172745163>

Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, Diário da República n.º 64/2019, Série I de 2019-04-01 (2019). <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2019-121875485>

Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, Diário da República n.º 64/2019, Série I de 2019-04-01 (2019). https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/44-2019-121748966?_ts=1678882487095

Decreto-Lei n.º 44/2020, de 22 de julho, Diário da República n.º 141/2020, Série I de 2020-07-22 (2020). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/44-2020-138571583>

Decreto-Lei n.º 43/2020, de 21 de julho, Diário da República n.º 140/2020, Série I de 2020-07-21 (2020). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/43-2020-138461839>

Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de setembro, Diário da República n.º 225/1980, Série I de 1980-09-29 (1980). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/418-1980-461642>

Decreto-Lei n.º 510/80, de 25 de outubro, Diário da República n.º 248/1980, Série I de 1980-10-25 (1980). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/510-1980-462408>

Decreto-Lei n.º 15/94, de 22 de janeiro, Diário da República n.º 18/1994, Série I-A de 1994-01-22 (1994). https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/15-1994-512027?_ts=1654214400034

Decreto-Lei n.º 68/2001, de 23 de fevereiro, Diário da República n.º 46/2001, Série I-A de 2001-02-23 (2001). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/68-2001-386236>

Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29 de março, Diário da República n.º 63/2007, Série I de 2007-03-29 (2007). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/75-2007-520461>

Decreto-Lei n.º 72/2013 de 31 de maio, Diário da República n.º 230/2011, Série I de 2011-11-30 (2013). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/114-2011-146221>

Decreto-Lei n.º 78/75, de 22 de fevereiro, Diário do Governo n.º 45/1975, Série I de 1975-02-22 (1975). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/78-1975-160138>

Decreto-Lei n.º 73/2012, de 26 de março, Diário da República n.º 61/2012, Série I de 2012-03-26 (2012). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/73-2012-553925>

Decreto-Lei n.º 349/85, de 26 de agosto, Diário da República n.º 195/1985, Série I de 1985-08-26 (1985). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/349-1985-181190>

Decreto-Lei n.º 22/2006, de 2 de fevereiro, Diário da República n.º 24/2006, Série I-A de 2006-02-02 (2006). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/22-2006-552524>

Despacho n.º 14546/2009, de 29 de junho, Diário da República n.º 123/2009, Série II de 2009-06-29 (2009). <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/14546-2009-3289145>

Despacho n.º 4156/2021, de 23 de abril, Diário da República n.º 79/2021, Série II de 2021-04-23 (2021). <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/4156-2021-162022003>

Despacho n.º 411/2022, de 12 de janeiro, Diário da República n.º 8/2022, Série II de 2022-01-12 (2022). <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/411-2022-177525159>

Despacho n.º 22396/2007, de 26 de setembro, Diário da República n.º 186/2007, Série II de 2007-09-26 (2007). <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/22396-2007-2673397>

Despacho n.º 3317-A/2018, de 3 de abril, Diário da República n.º 65/2018, 1º Suplemento, Série II de 2018-04-03 (2018). <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/3317-a-2018-114969817>

Gomes, A. (2019). Extinção de incêndios rurais: A questão da coordenação. *Territorium. Revista da Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança*, 26(II), 121–129. https://doi.org/10.14195/1647-7723_26-2_9

Gouveia, J. B. (2018a). *Direito da segurança – Cidadania, soberania e cosmopolitismo*. Almedina.

Gouveia, J. B. (2018b). A protecção civil é determinante na segurança comunitária. *CEIP - Inform@*, (49), 9–11.

Gouveia, J. B. (2022). *Protecção civil e segurança comunitária – Uma perspetiva da segurança humana em estado de direito democrático*. Almedina.

Guerreiro J., Fonseca C., Salgueiro A., Fernandes P., Lopez Iglésias E., de Neufville R., Mateus F., Castellnou Ribau M., Sande Silva J., Moura J. M., Castro Rego F., & Caldeira, D. N. (2018). *Avaliação dos incêndios ocorridos entre 14 e 16 de outubro de 2017 em Portugal continental. Relatório final*. Assembleia da República.

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto, Diário da República n.º 155/2005, Série I-A de 2005-08-12 (2005). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei-constitucional/1-2005-243729>

Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro, Diário da República n.º 218/1997, Série I-A de 1997-09-20. (1997). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei-constitucional/1-1997-653562>

Lei n.º 10/79, de 20 de março, Diário da República n.º 66/1979, Série I de 1979-03-20 (1979). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/10-1979-383426>

Lei n.º 2093, de 20 de junho, Diário do Governo n.º 131/1958, Série I de 1958-06-20 (1958). <https://files.dre.pt/gratuitos/1s/1958/06/13100.pdf>

Lei n.º 113/91, de 29 de agosto, Diário da República n.º 198/1991, Série I-A de 1991-08-29 (1991). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/113-1991-404107>

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, Diário da República n.º 157/2018, Série I de 2018-08-16 (2018). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/50-2018-116068877>

Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, Diário da República n.º 149/2015, Série I de 2015-08-03 (2015). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/80-2015-69927759>

Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, Diário da República n.º 217/2007, Série I de 2007-11-12 (2007). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/65-2007-629393>

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Diário da República n.º 176/2013, Série I de 2013-09-12 (2013). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/75-2013-500023>

Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, Diário da República n.º 126/2006, Série I de 2006-07-03 (2006). <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2006-66285526>

Martins, G. (2022). *Plano estratégico para a evolução dos cursos na área de proteção civil*. ISEC.

Mateus, P. (2021). Qualificação SGIFR. *CEIP - Inform@*, (86), 9–10.

Peixoto, A. C. A. (2019). *O contributo das Unidades de Proteção Civil na proteção e defesa da floresta contra incêndios. O caso de estudo da unidade local de Proteção Civil de Agrela e Serafão (Fafe)* [Dissertação de mestrado, Universidade do Minho]. RepositóriUM. <https://hdl.handle.net/1822/64655>

Portaria n.º 158/2012, de 22 de maio, Diário da República, 1.ª série – N.º 99 (2012). <https://www.inem.pt/wp-content/uploads/2017/07/03-Portaria-158-2012-de-22-de-maio.pdf>

Portaria n.º 148-A/2018, de 22 de maio, Diário da República n.º 98/2018, 1º Suplemento, Série I de 2018-05-22 (2018). <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/148-a-2018-115375942>

Portaria n.º 1358/2007, de 15 de outubro, Diário da República n.º 198/2007, Série I de 2007-10-15 (2007). <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/1358-2007-641436>

Portaria n.º 75/2011, de 15 de fevereiro, Diário da República n.º 32/2011, Série I de 2011-02-15 (2011). <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/75-2011-279792>

Portaria n.º 322/2021, de 29 de dezembro, Diário da República n.º 251/2021, Série I de 2021-12-29 (2021). <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/322-2021-176714556>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro Diário da República n.º 208/2017, 1º Suplemento, Série I de 2017-10-27 (2017). <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/157-a-2017-114109966>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2021, de 11 de agosto, Diário da República n.º 155/2021, Série I de 2021-08-11 (2021). <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/112-2021-169418566>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 160/2017, de 30 de outubro, Diário da República n.º 209/2017, Série I de 2017-10-30 (2017). https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/160-2017-114123460?_ts=1678886503765

Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/2018, de 18 de dezembro, Diário da República n.º 243/2018, Série I de 2018-12-18 (2018). <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/176-2018-117428718>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 138/2018, de 22 de outubro, Diário da República n.º 203/2018, Série I de 2018-10-22 (2018). <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/138-2018-116747927>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril, Diário da República n.º 67/2013, Série I de 2013-04-05 (2013). <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/19-2013-259967>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2018, de 1 de março, Diário da República n.º 43/2018, Série I de 2018-03-01 (2018). <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/20-2018-114782541>

Ribeiro, M. J. (2009). A Proteção Civil Municipal. *Territorium. Revista da Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança*, (16), 242–247. <https://impactum-journals.uc.pt/territorium/article/view/3234/2482>

A Cidadania Territorial e a Educação Geográfica

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.7>

Cristiana Martinha

Centro de Investigação Transdisciplinar Cultura, Espaço e Memória, Faculdade de Letras,
Universidade do Porto, Porto, Portugal/Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do
Território, Faculdade de Letras, Universidade do Porto, Porto, Portugal/Departamento de
Estudos Integrados de Literacia, Didática e Supervisão, Instituto de Educação, Universidade
do Minho, Braga, Portugal
<https://orcid.org/0000-0001-8415-4127>
cristianamartinha@ie.uminho.pt

Pedro Rego

Núcleo Promotor do Auto da Floripes, Colégio do Minho, Viana do Castelo, Portugal
<https://orcid.org/0000-0003-4908-3428>
geo.pedrorego@gmail.com

Resumo

A questão da *cidadania territorial* é uma temática incontornável atualmente na educação geográfica, em Portugal. É em torno da relevância desta noção e seus desafios que este texto se foca. Para tal, discute-se o conceito de *cidadania territorial* (conceito mais utilizado na literatura nacional) em relação ao de *cidadania espacial* (conceito mais utilizado na literatura internacional), identificando-se pontos em comum e divergências, bem como os principais autores associados. Procura-se, deste modo, apresentar um breve estado da arte sobre o conceito. Seguidamente, relaciona-se a noção de *cidadania territorial* com os possíveis desenvolvimentos futuros que o ensino da geografia poderá ter, identificados por Bénéker (2018), identificando os principais desafios no nosso país relativamente a esta temática ao nível dos currículos, das universidades, das autarquias, dos centros de formação

de professores, das editoras de manuais escolares e das escolas. O presente texto visa, sobretudo, demonstrar como as questões do território e da sua gestão são de grande importância para o ensino da geografia nos níveis de ensino básico e secundário e como, cada vez mais, este ensino terá de partir de problemáticas concretas do território que os alunos habitam.

Palavras-chave

cidadania territorial, cidadania espacial, ensino da geografia

Introdução

A educação para a cidadania tem grande destaque no currículo português¹ e corporiza-se numa disciplina autónoma denominada de “cidadania e desenvolvimento”, que é lecionada por muitos professores de geografia. Contudo, quando pensamos num tipo de cidadania específico ligado à geografia, ganha relevo o conceito de *cidadania territorial*. É sobre este conceito e a sua relevância no âmbito da educação geográfica que nos propomos aqui refletir, bem como sublinhar alguns exemplos de iniciativas, projetos e recursos didáticos.

A noção de cidadania territorial deve ser desenvolvida ao longo dos diferentes anos de escolaridade e visa formar o aluno para pensar e atuar no meio (local, nacional ou global) onde vive. Assim sendo, o trabalho didático em torno da aplicação da noção de cidadania territorial leva-nos a colocar os nossos alunos a refletirem sobre o meio que os rodeia e a sugerir soluções para os problemas que identifica.

Neste âmbito, a disciplina de geografia enquanto disciplina autónoma no 3.º ciclo do ensino básico e no ensino secundário, e como disciplina integrante de outras áreas disciplinares (de história e geografia de Portugal, no 2.º ciclo do ensino básico, e de estudo do meio, no 1.º ciclo do ensino básico), surge como o *espaço* curricular por excelência para o desenvolvimento desta cidadania territorial nos nossos alunos. Contudo, quando olhamos para o documento curricular que norteia o ensino da geografia (e de outras disciplinas) em Portugal – as aprendizagens essenciais – deparamos com uma total ausência de referência a este conceito e apenas algumas referências à ideia de uma *cidadania ativa*.

1 Conferir mais detalhes em <https://cidadania.dge.mec.pt/> (acedido em 13 de junho de 2022).

Assim sendo, torna-se importante (continuar a) desenvolver reflexão teórica e exploração empírica em torno desta temática no sentido de desenvolver o ensino da geografia, em Portugal, e defender a sua relevância, quando esta, por vezes, é colocada em questão. A geografia é uma disciplina importante no currículo por várias razões (desde mais técnicas e mais ideológicas), mas é sobretudo relevante porque nos permite colocar os nossos alunos a pensar sobre o território onde vivem, para onde viajam e outros territórios a que têm acesso através do mundo virtual. Permite, também, colocar os alunos a pensar e a refletir sobre múltiplos problemas que afetam esses territórios. Isto faz com que interpretem melhor o mundo onde vivem, o que lhes dá ferramentas cognitivas para sugerir e discutir soluções para os problemas, contribuindo para o desenvolvimento da sociedade e dos territórios.

No contexto do mundo digital em que vivemos, esta cidadania territorial (e espacial) está, inevitavelmente, ligada à questão das tecnologias de informação geográfica (TIG) que permitem aos alunos o acesso à informação geográfica, à sua manipulação e à apresentação de dados relacionados com essa informação. Por isso, pensar nestas questões de cidadania territorial é indissociável da questão da introdução e uso das TIG no ensino da geografia, sobretudo ao nível das geomédia, como mostra a Figura 1.

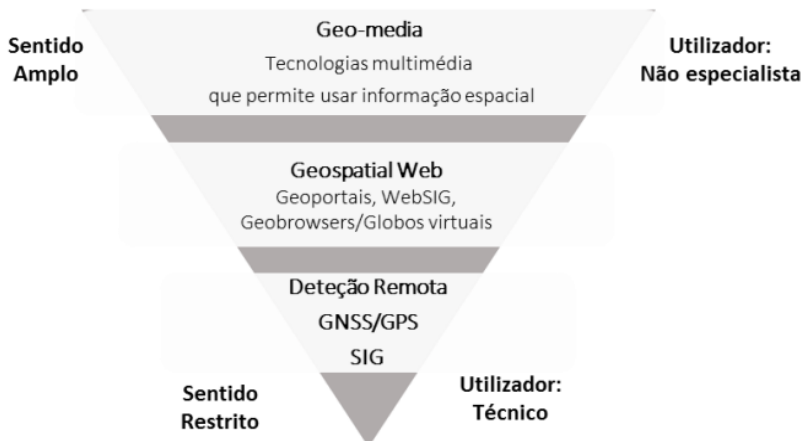


Figura 1 As tecnologias de informação geográfica na literatura.

Fonte. De *As TIG no Ensino de Geografia: Conceções, Usos Escolares e Suas Condicionantes*, por O. M. de G. Maciel, 2016, p. 8 (<http://hdl.handle.net/10316/32362>).

Cidadania Espacial/Cidadania Territorial

Quando atentamos à literatura internacional não se encontra frequentemente a noção de *cidadania territorial* (*territorial citizenship*), mas sim a de *cidadania espacial* (*spatial citizenship*) que, embora sendo mais limitada, não deixa de ser uma importante referência quando pretendemos contextualizar a noção de *cidadania territorial*. Tal como referem Ferreira e Mendes (2021),

os pressupostos conceituais da educação geográfica e da sua didática impulsionaram a criação de uma oferta formativa valorizadora de uma cidadania territorial ativa, conceito adotado no ensino de geografia por González e Donert (...), por o território estar diretamente relacionado com a apropriação, transformação e identificação das comunidades com o território habitado (...). Esta cidadania territorial estimula o pensamento espacial crítico e promove competências cognitivas e atitudinais concomitantes com o espírito pluriescalar e o diálogo local-global. (p. 20)

Deste modo, os conceitos de *cidadania espacial* e de *cidadania territorial* estão intimamente ligados e são entendidos frequentemente como sinónimos, embora tenham uma abrangência um pouco diferente.

Tal como referem Hilburn e Maguth (2015), o modelo teórico da educação para a cidadania espacial pode ajudar os académicos e os professores a compreender a forma como o local, o nacional e os espaços globais estão interconectados. Deste modo, a cidadania espacial refere-se assim às

competências que todos deveriam possuir como cidadão espacial, o que significa ser capaz de participar na sociedade através do uso reflexivo de geomédia (tal como mapas, globos digitais e sistemas de informação geográfica (SIG), tanto no consumo quanto na produção. (Carlos & Gryl, 2013, p. 307)

Aqui, a noção de *cidadão espacial* é particularmente relevante e, sobretudo, surge aqui ligada à ideia de uso de geomédia no ensino, o que vai ao encontro do que já referimos anteriormente. Deste modo, Kanwischer e Quennet (2012, p. 100) defendem que o “cidadão espacial” deve ser um papel que todos os cidadãos devem aceitar no sentido de participarem de forma integral na sociedade tendo acesso a informação espacial de modo a interpretar criticamente essa informação, refletir sobre ela e comunicar sobre essa informação usando mapas e outros meios.

Além disso, como referem Gryl et al. (2017), a “Educação para a Cidadania Espacial deverá tornar os alunos capazes de desconstruir as intenções dos cartógrafos visíveis nas representações em geomédia” (p. 6). Isto torna-se particularmente importante no sentido de ajudar os alunos a analisarem e a compreenderem mapas corretamente, compreendendo mensagens não óbvias. Isto reveste-se de uma enorme importância num quadro de formação de cidadãos ativos, críticos e interventivos na sociedade onde vivem.

Sintetizando, a cidadania espacial englobe todas as capacidades e conhecimentos que as pessoas precisam para conhecerem o lugar onde vivem, trabalham e produzem no quadro das suas características, potencialidades e riscos, de modo a aproveitá-los da melhor forma (Gryl et al., 2010, como citados em Turan & Ibret, 2021, p. 89).

Neste seguimento, Gryl et al. (2010) criaram a Figura 2 que mostra as competências necessárias para o desenvolvimento da cidadania espacial. Esta figura mostra que os alunos devem dispor de um conjunto de competências técnicas e metodológicas para manusear representações espaciais. Seguidamente, os alunos devem demonstrar competências para ativamente comunicar e participar usando representações espaciais e mostrar competências para refletir e avaliar sobre o uso dessas representações para desenvolver a sua habilidade e capacidade para participar.

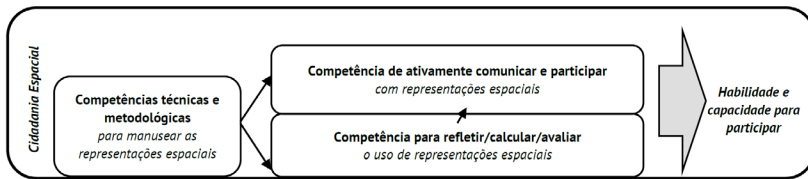


Figura 2 Competências para a cidadania espacial.

Fonte. De *Learning with Geoinformation V – Lernen mit Geoinformation V*, por I. Gryl, T. Jekel, & K. Donert, 2010, p. 8.

Sobre a ideia de cidadania territorial foram já vários os autores a trabalhar sobre ela (Tabela 1).

Tabela 1 Principais autores com abordagem à noção de cidadania territorial.

Autor	Ano	Título	Foco principal do estudo relacionado com a cidadania territorial
S. Claudino	2014	"Escola, Educação Geográfica e Cidadania Territorial"	Educação geográfica
S. Mendonça e S. Claudino	2016	<i>Projeto "Nós Propomos!": Uma Rede Crescente de Cidadania Territorial</i>	Projeto <i>Nós Propomos!</i>
F. Braga	2018	<i>A Cidadania Territorial na Formação Inicial de Professores em Universidades Portuguesas e Brasileiras</i>	Formação de professores
P. Vargues	2020	<i>O Ensino da Geografia Como Elemento Fundamental Para a Cidadania Territorial dos Alunos do 8.º Ano de Escolaridade – Estudo de Caso Aplicado na EB 2,3 Gomes Teixeira no Porto</i>	Educação geográfica
F. Braga	2021	"Cidadania Territorial e Geografização da Cidadania no Ensino da Geografia e na Formação do Professor de Geografia"	Formação de professores
S. Claudino e L. Mendes	2021	"Project 'We Propose!'. Territorial Citizenship and Curricular Innovation in Portuguese Geographical Education" (Projeto "Nós Propomos! Cidadania Territorial e Inovação Curricular na Educação de Geografia em Portugal)	Projeto <i>Nós Propomos!</i>
N. Ferreira e L. Mendes	2021	"Património, Competências Histórico-Geográficas e Cidadania Territorial na Formação de Professores na Escola Superior de Educação de Lisboa"	Formação de professores
E. Vieira	2021	"O Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação na Educação Geográfica e Sua Contribuição Para o Desenvolvimento da Cidadania Territorial e do Protagonismo Estudantil"	Tecnologias de informação e comunicação

Observando esta tabela, conseguimos compreender que a literatura sobre a noção de *cidadania territorial* tem-se vindo a desenvolver nos últimos anos muito associada a investigadores e doutorandos do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa (IGOT-UL), focando-se na formação de professores, na educação geográfica, no projeto específico *Nós Propomos!* e nas tecnologias de informação e comunicação.

Um dos projetos mais bem-sucedidos neste âmbito em Portugal é o *Nós Propomos!*, do IGOT-UL (Claudino, 2014; Claudino & Mendes, 2021). Além de Portugal, o projeto já se expandiu para o Brasil (Lastória et al., 2021).

Outro exemplo interessante de atividades didáticas desenvolvidas, na Escola Superior de Educação de Lisboa, neste âmbito da cidadania territorial, está presente no texto de Ferreira e Mendes (2021), relacionado com o ensino sobre o património.

No contexto europeu, merece especial destaque o projeto europeu *Comenius SPACIT – Education for Spatial Citizenship*, que visava o desenvolvimento do conceito em vários países europeus. A nível internacional, ganha especial relevância a obra editada por Shin e Bednarz (2019), intitulada de *Spatial Citizenship Education – Citizenship Through Geography* (Educação da Cidadania Espacial – Cidadania Através da Geografia), da Routledge.

Contudo, acredita-se que, neste âmbito, muito mais poderá ser desenvolvido em Portugal. Acreditamos que a alteração principal deverá ser ao nível dos currículos, ou seja, há uma necessidade de existirem mais estudos, publicações e projetos em torno da temática para o conceito *entrar* nos currículos quando houver uma nova reformulação curricular. No entanto, essa introdução terá de ser sempre articulada e suportada com o reforço do uso das TIG no ensino da geografia.

Aqui sim, há ainda um enorme trabalho a ser feito. Apesar de o uso das TIG fazer parte do quotidiano dos professores (de diferentes faixas etárias), é do conhecimento geral que muitos professores de geografia não se sentem motivados ou com as necessárias competências para usar as TIG nas suas aulas. Há também inúmeras limitações burocráticas e pedagógicas dentro das escolas que, por vezes, bloqueiam esse uso.

Deste modo, é muito importante haver uma forte aposta na criação de ações de formação contínua sobre as TIG no ensino que poderão, porventura, ser financiadas por projetos europeus ou nacionais. Da nossa experiência como formadores nesta área, no contexto da formação inicial de professores, mas também no contexto da formação contínua (professores que já estão no exercício das suas funções), há uma grande vontade destes integrarem estas tecnologias nas suas aulas no sentido de as tornar mais motivadoras e *alinhadas* com a realidade atual. Há aqui um esforço que é pedido aos centros de formação de professores e às universidades no sentido de disponibilizarem mais cursos de formação contínua de professores neste domínio.

As autarquias são também pontos centrais quando queremos desenvolver uma verdadeira cidadania territorial nos nossos alunos. Sendo os currículos em Portugal pensados a nível nacional (com a exceção da disciplina de história, geografia e cultura dos Açores), os manuais escolares não conseguem fornecer aos professores recursos didáticos apropriados para explorar uma

dimensão regional e local do programa com os alunos. Aqui, as autarquias podem desempenhar um papel de enorme relevo através dos seus serviços de geografia e de educação através da criação de plataformas de WebSIG, com informação importante sobre o concelho e adaptado à idade dos alunos a que se destina; da publicação de livros de brochuras onde se explore a geografia local; da realização de visitas de estudos de exploração da realidade geográfica do concelho; da audição de alunos sobre os problemas locais em conferência; entre outras iniciativas.

Acreditamos que, num quadro de aplicação de uma regionalização em Portugal, os currículos poderão ser repensados e a dimensão regional ganhará maior relevo nesses currículos o que terá de ser trabalhado num quadro de desenvolvimento de uma cidadania territorial, onde as dimensões nacional, europeia e global não poderão serão negligenciadas. Neste âmbito, a geografia enquanto disciplina escolar é o contexto por excelência para o desenvolvimento de uma cidadania territorial com o enfoque que o poder político optar por dar.

As escolas, no seu crescente quadro de autonomia curricular e pedagógica, são elementos-chave no desenvolvimento desta cidadania territorial, participando ativamente em projetos nacionais e internacionais já existentes sobre a temática, propondo novos projetos e criando os seus próprios projetos. Para isso, as escolas necessitam de professores com formação específica na área da cidadania territorial e na área das TIG, como já referimos anteriormente.

Aos professores de geografia cabe o papel de inovarem e explorarem novos caminhos neste âmbito da cidadania territorial. Será relevante que façam o levantamento de ideias prévias dos alunos sobre a geografia local da localidade da sua escola; que procurem realizar visitas de estudos, no sentido de os alunos conhecerem melhor o local onde vivem e que proponham a realização de trabalhos neste âmbito (pequenos vídeos ou apresentações). Aqui, e tendo em atenção que a nossa sociedade é cada vez mais multicultural, será muito importante que os professores tenham a capacidade de dar a conhecer aos seus alunos vindos de outros países a realidade da geografia em Portugal e na localidade da escola. Sem dúvida que o ensino da língua portuguesa se configura como o principal ponto de integração destes alunos nas nossas escolas e na nossa sociedade, mas aqui o ensino da geografia e da história desempenham também um papel de enorme relevo neste processo de integração.

Em suma, o desenvolvimento de uma cidadania territorial nos nossos alunos implica também o desenvolvimento de um conhecimento poderoso em geografia nos nossos alunos. Aquele conhecimento que os fará serem cidadãos mais ativos e participativos em igualdade com os restantes cidadãos. A temática do conhecimento poderoso, no âmbito da educação geográfica, é uma discussão mais recente (Béneker, 2018; Cachinho, 2019; Gong et al., 2021; Hucle, 2019; Krause et al., 2021; Maude, 2018; Virranmäki et al., 2019), embora a sua origem no âmbito da teoria do currículo e no âmbito da didática específica de outras disciplinas seja já anterior. O desenvolvimento deste conhecimento poderoso em geografia está muito relacionado com o “futuro 3 – emergente” do ensino da geografia preconizado por Béneker (2018, p. 5; Tabela 2).

Tabela 2 Características dos três futuros possíveis para o ensino da geografia.

Nota. Adaptado de Béneker, 2018, p. 5.

	Tradicional (futuro 1)	Moderno (futuro 2)	Emergente (futuro 3)
Perspetiva filosófica	Positivismo Conhecimento = absoluto	Construtivismo Conhecimento = construção social	Realismo social Conhecimento = realidade & construção
Para quem?	Conservador Grupo limitado, elite	Progressista Em teoria todos, mas seletivo	Progressista Todos
O que é central?	Conhecimento profissional estabelecido Cânone	Capacidades Competências Aprender a aprender	Integração de conhecimento e capacidades
Quem decide?	Especialistas no assunto	Professor, aluno	Cooperação, cocriação
Como?	Transferência pouco envolvimento	Educação ativadora – centralidade dos métodos Envolvimento com a atividade de ensino	Escolhas didáticas decorrem do “o quê” e “porquê” Envolvimento com pensamento disciplinar específico

De acordo esta esta figura de Béneker (2018, p. 5), o ensino da geografia tem três futuros possíveis:

- Um mais *tradicional*, baseado no positivismo e onde o conhecimento é absoluto. É conservador e destina-se a um grupo limitado, a uma elite.

Baseia-se no conhecimento profissional estabelecido e em cânones e é decidido por especialistas no assunto específico. Propõe uma transferência de conhecimento, mas pouco compromisso por parte dos intervenientes no processo de ensino-aprendizagem.

- Um segundo futuro possível é denominado de *moderno* e é caracterizado pelo construtivismo, sendo o conhecimento uma construção social. É progressista e destina-se a todos na teoria, mas, na prática, é seletivo. Baseia-se nas noções de capacidade, competência e no *aprender a aprender*. Quem decide as ações do processo de ensino-aprendizagem são os professores e os alunos. Tem como método central uma educação ativadora e solicita compromisso com a atividade de ensino por parte dos intervenientes no processo de ensino-aprendizagem.
- O terceiro futuro, denomina-se de *emergente* e foca-se no realismo social onde o conhecimento surge de um balanço entre a realidade e a construção que se faz dessa realidade. É progressista e destina-se a todas as pessoas. Propõe uma integração entre conhecimento e capacidades e baseia-se na cooperação e na cocriação. As escolhas didáticas seguem o *o quê?* e o *porquê?* e há um comprometimento com o pensamento específico da disciplina, por parte dos intervenientes.

Deste modo, o trabalho didático com vista ao desenvolvimento de uma cidadania territorial beneficiará muito do terceiro cenário que é aquele mais amplamente ligado ao desenvolvimento de um conhecimento poderoso em geografia. Neste futuro *emergente* do ensino da geografia, o foco colocar-se-á muito na *realidade* concreta específica do aluno e visa que todos os alunos tenham iguais oportunidades no acesso a esse conhecimento. Visando responder aos *porquês* dos fenómenos geográficos, a cidadania territorial liga-se de forma profunda com o próprio pensamento específico da geografia.

Conclusões e Sugestões

Embora esta temática esteja a ser já grandemente desenvolvida em Portugal pelo projeto *Nós Propomos!*, do IGOT-UL, consideramos que dada a relevância da temática urge que se trabalhe nos próximos anos nos seguintes pontos:

- *Currículo*: os conceitos de *cidadania territorial* e de *cidadania espacial* não surgem ainda nas atuais aprendizagens essenciais de geografia

(ou mesmo de história e geografia de Portugal ou de estudo do meio). Sendo estes os normativos legais que regulam atualmente o ensino da geografia em Portugal, considera-se muito importante a introdução destes conceitos nos currículos para que mais facilmente sejam vistos pelos professores como importantes e estruturantes do ensino da disciplina.

- *Universidades*: nas suas valências de ensino, investigação e interação com a sociedade, devem promover a realização de pesquisa específica em torno desta temática. Devem introduzir a abordagem da temática nos seus cursos, sobretudo nos cursos de mestrado, que habilitam para a docência, e no âmbito dos cursos de doutoramento, de modo a promover o desenvolvimento de pesquisa sobre o tema. No âmbito da interação com a sociedade, as universidades podem ser dinamizadoras importantes (com articulação com as autarquias) de projetos específicos dedicados à cidadania territorial mobilizando escolas, professores, autarcas e outros atores da sociedade. As universidades são também espaços privilegiados para o desenvolvimento de pesquisa sobre as TIG no ensino e sobre o próprio pensamento poderoso em geografia. Em Portugal ainda temos como desafio desenvolver mais pesquisa nestas áreas.
- *Autarquias*: devem desenvolver sites específicos de WebSIG para crianças no sentido de se configurarem como recursos privilegiados para os professores abordarem aspetos do meio local. Podem também promover atividades específicas para divulgação do meio local e discussão de problemas locais com crianças e jovens.
- *Centros de Formação de Professores*: podem desenvolver cursos de formação contínua específica sobre a temática da cidadania territorial.
- *Editoras de manuais escolares*: devem produzir recursos didáticos específicos para a abordagem do meio local (de preferência com recurso às TIG) que complementem os manuais escolares *tradicionais*.
- *Escolas*: através do desenvolvimento específico de projetos relacionados com a cidadania territorial no seu quadro de autonomia e incentivando a formação de professores nestas temáticas.

Esperamos assim que estas reflexões auxiliem os nossos professores de geografia, os nossos autarcas e técnicos das autarquias, os nossos autores e editores de manuais escolares e os nossos académicos em geografia, em ensino

da geografia, em TIG e em ciência de informação geográfica a desenvolverem ações concretas para promoverem esta ideia de *cidadania territorial* nas escolas portuguesas. A sua ação será também um contributo enorme no sentido da concretização do terceiro futuro de Béneker (2018) no ensino da geografia que é aquele futuro que permitirá o desenvolvimento de um conhecimento disciplinar poderoso em geografia nos nossos alunos.

Neste âmbito, é importante que vários especialistas sejam capazes de trabalharem juntos e articuladamente: académicos da geografia; académicos dos sistemas de informação geográfica; académicos do ensino da geografia, formadores de professores (formação inicial e contínua); técnicos das autarquias; decisores políticos (a vários níveis); autores e editores de manuais escolares; diretores de escolas e professores. Só assim conseguiremos colocar o ensino da geografia em Portugal numa posição de vanguarda, capaz de liderar projetos internacionais neste âmbito e servindo de “modelo” para outros países de expressão portuguesa que frequentemente nos procuram em busca de formação específica neste âmbito.

Referências

- Béneker, T. (2018, 16 de outubro). *Powerful knowledge in geography education* [Lição inaugural]. Faculdade de Geociências, Universidade de Utrecht, Utrecht, Países Baixos. https://www.uu.nl/sites/default/files/20190319-inaugural_lecture-tine_beneker.pdf
- Braga, F. (2018). *A cidadania territorial na formação inicial de professores em universidades portuguesas e brasileiras* [Tese de doutoramento, Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10451/35140>
- Braga, F. (2021). Cidadania territorial e geografização da cidadania no ensino da geografia e na formação do professor de geografia. *Signos geográficos – Boletim NEPEG de Ensino da Geografia*, 3, 2–16. <https://revistas.ufg.br/signos/article/view/69617>
- Cachinho, H. (2019). Desafios da formação em geografia e na educação geográfica, conhecimento poderoso e conceitos liminares. *Revista Eletrônica Educação Geográfica em Foco*, 3(6), 1–22. <http://periodicos.puc-rio.br/index.php/revistaeducacaogeograficaemfoco/article/view/1148/648>
- Carlos, V., & Gryl, I. (2013). Where do critical thinking and spatial citizenship meet? Proposing a framework of intersections. In T. Jekel, A. Car, J. Strobl, & G. Griesebner (Eds.), *GI_Forum 2013. Creating the GISociety* (pp. 306–316). Wichmann, Verlag der Österreichische Akademie der Wissenschaften.
- Claudino, S. (2014). Escola, educação geográfica e cidadania territorial. *Scripta Nova. Revista de Geografia y Ciencias Sociales*, XVII(496(09)). <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/14971/18408>

Claudino, S., & Mendes, L. (2021). Project “We Propose!” Territorial citizenship and curricular innovation in Portuguese geographical education. *Didáctica Geográfica*, (22), 47–71. <https://doi.org/10.21138/DG.564>

Direção-Geral da Educação. (s.d.-a). *Aprendizagens essenciais – Ensino básico*. Retirado a 14 de junho de 2022, de <http://www.dge.mec.pt/aprendizagens-essenciais-ensino-basico>

Direção-Geral da Educação. (s.d.-b). *Aprendizagens essenciais – Ensino secundário*. Retirado a 14 de junho de 2022, <http://www.dge.mec.pt/aprendizagens-essenciais-ensino-secundario>

Ferreira, N., & Mendes, L. (2021). Património, competências histórico-geográficas e cidadania territorial na formação de professores na Escola Superior de Educação de Lisboa. *Sensos-e*, 8(2), 17–30. <https://doi.org/10.34630/sensose.v8i2.3835>

Gong, Q., Brooks, C., & Duan, Y. (2021). A teacher's role in making a given knowledge curriculum into a powerful knowledge curriculum. *Geography*, 106(1), 39–48. <https://doi.org/10.1080/00167487.2020.1862591>

Gryl, I., Jekel, T., & Donert, K. (Eds.). (2010). *Learning with Geoinformation V – Lernen mit Geoinformation V*. Wichmann.

Gryl, I., Könen, D., & Pokraka, J. (2017). Limits of freedom – Defining a normative background for spatial citizenship. *GI – Forum 2017*, 5(2), 3–12. https://doi.org/10.1553/giscience2017_02_s3

Hilburn, J., & Maguth, B. (2015). Spatial citizenship education: Civic teachers' instructional priorities and approaches. *The Journal of Social Studies Research*, 39, 107–118. <https://doi.org/10.1016/j.jssr.2014.07.001>

Hucle, J. (2019). Powerful geographical knowledge is critical knowledge underpinned by critical realism. *International Research in Geographical and Environmental Education*, 28(1), 70–84. <https://doi.org/10.1080/10382046.2017.1366203>

Kanwischer, D., & Quennet, F. (2012). Distance education and spatial citizenship in Africa – Challenges and prospects. *Review of International Geographical Education Online*, 2(1), 95–117.

Krause, U., Bénéker, T., & Tartwijk, J. (2021). Geography textbook tasks fostering thinking skills for the acquisition of powerful knowledge. *International Research in Geographical and Environmental Education*, 31(1), 69–83. <https://doi.org/10.1080/10382046.2021.1885248>

Lastória, A., Rosa, A., & Kawasaki, C. (Eds.). (2021). *Almanaque projeto Nós Propomos! – Cidadania, escola e protagonismo juvenil*. FFCLRP/USP.

Maciel, O. (2017). *As TIG no ensino de geografia: Conceções, usos escolares e suas condicionantes* [Tese de doutoramento, Universidade de Coimbra]. Estudo Geral. <http://hdl.handle.net/10316/32362>

Maude, A. (2018). Geography and powerful knowledge: A contribution to the debate. *International Research in Geographical and Environmental Education*, 27(2), 179–190. <https://doi.org/10.1080/10382046.2017.1320899>

Mendonça, S., & Claudino, S. (2016, 24 a 30 de julho). *Projeto "Nós Propomos!": uma rede crescente de cidadania territorial* [Apresentação de comunicação]. XVIII Encontro Nacional de Geógrafos, São Luís, MA, Brasil. http://www.eng2016.agb.org.br/resources/anais/7/1468279695_ARQUIVO_sandramendonca.pdf

Shin, E., & Bednarz, S. (Eds.). (2019). *Spatial citizenship education – Citizenship through geography*. Routledge.

Turan, S., & Ibret, Ü. (2021). Geography and spatial citizenship. In Ş. Ünar, & S. Karagöz (Eds.), *Social and humanities science: Research, theory* (pp. 77–95). Livre de Lyon.

Vargues, P. (2020). *O ensino da geografia como elemento fundamental para a cidadania territorial dos alunos do 8.º ano de escolaridade – Estudo de caso aplicado na EB 2, 3 Gomes Teixeira no Porto* [Relatório de mestrado, Universidade do Porto]. Repositório Aberto. <https://hdl.handle.net/10216/129414>

Vieira, E. (2021). O uso das tecnologias de informação e comunicação na educação geográfica e sua contribuição para o desenvolvimento da cidadania territorial e do protagonismo estudantil. In *Anais do XIV Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia* (pp. 1–12). Realize Editora.

Virranmäki, E., Valta-Hulkkonen, K., & Rusanen, J. (2019). Powerful knowledge and the significance of teaching geography for in-service upper secondary teachers – A case study from Northern Finland. *International Research in Geographical and Environmental Education*, 28(2), 103–117. <https://doi.org/10.1080/10382046.2018.1561637>

Sustentabilidade Alimentar: Do Futuro Incerto à Resposta Certa

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.8>

Cynthia Luderer

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais,
Universidade do Minho, Braga, Portugal
<https://orcid.org/0000-0001-5149-669X>
cynthialud@gmail.com

Virgínia Henriques Calado

Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal
<https://orcid.org/0000-0002-5292-2440>
vmcalado@ics.ulisboa.pt

Resumo

Neste texto focámo-nos na noção de alimentação sustentável, tal como vem sendo divulgada em textos de referência nesta matéria. Desse modo, explorámos documentos emanados da Comissão Europeia, como a *Estratégia do Prato ao Prado* ou o Pacto Ecológico Europeu, para refletir, criticamente, sobre o modo como esta noção pode ser articulada com questões de coesão territorial. Partindo do sistema de ajudas financeiras diretas dadas a agricultores e grupos agrícolas na União Europeia, analisámos a discrepância na atribuição de recursos em função da área agrícola explorada. A constatação dessa condição, permitiu-nos equacionar o quanto a disparidade no sector – intrinsecamente ligado à alimentação – poderá contribuir para uma diminuição da coesão territorial e uma menor sustentabilidade do ponto de vista social. Na sequência desse exercício, identificámos as características da alimentação sustentável a partir da *Agenda 2030* (Organização das Nações Unidas, 2015), bem como dos documentos a que fizemos referência, sem esquecer a enunciação de alguns dos paradoxos contidos neste

tipo de dispositivos. Tendo por base essa caracterização, centrámo-nos, por fim, no modo como, em diferentes territórios (Montemor-o-Novo e Mértola), a sustentabilidade alimentar é adotada como pilar de enfrentamento das alterações climáticas e da coesão territorial e social.

Palavras-chave

alimentação sustentável, *Estratégia do Prado ao Prato*, coesão territorial, Mértola, Montemor-o-Novo

Introdução

Integrado em publicação sobre coesão territorial, este texto visa, essencialmente, situar e discutir propostas que têm vindo a ser desenhadas na União Europeia (UE) para promover a transição para sistemas alimentares sustentáveis. Desta forma, mais do que propormos uma discussão sobre como os sistemas alimentares podem ser fatores de coesão territorial, procuraremos, sobretudo, identificar (e questionar) linhas de orientação adotadas para a construção de um sistema alimentar sustentável e saudável, não perdendo de vista o contexto em que emergem. Os principais contributos deste texto serão, assim: (a) situar discursos e documentos de referência a partir dos quais os sistemas alimentares se tornaram num elemento imprescindível para o enfrentamento das alterações climáticas; (b) apresentar, de forma crítica, os aspetos que são valorizados na estratégia definida, pela Comissão Europeia, para a promoção de sistemas alimentares sustentáveis, tal como explicitada no documento *Estratégia do Prado ao Prato* (EPP; Comissão Europeia, 2020a); e (c) destacar experiências em território português que tenham o cunho da inovação e da sustentabilidade na área da alimentação e que possam ser perspetivadas como fatores de coesão territorial.

Para a concretização destes propósitos, o roteiro que propomos detém-se, sobretudo, em três pontos específicos: um primeiro, prende-se com o equacionamento das questões da alimentação sustentável (AS) numa perspetiva de coesão territorial; um segundo, com a emergência dos discursos em torno da AS na UE, tal como expressos na EPP (Comissão Europeia, 2020a), na sua articulação com discursos mais abrangentes, como os relativos ao Pacto Ecológico Europeu (PEE; Comissão Europeia, 2019) ou à *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* (Organização das Nações Unidas, 2015); um terceiro ponto, centrar-se-á sobretudo em experiências na área da alimentação empreendidas em dois municípios: Montemor-o-Novo e Mértola.

O facto de haver, nestes municípios, projetos que atribuem importância à sustentabilidade alimentar permitirá dar conta de iniciativas que têm sido desenvolvidas nesta área e que poderão contribuir para a dinamização e coesão dos territórios.

Coesão Territorial e Sustentabilidade Alimentar

Os discursos emanados da UE sobre coesão territorial são, por vezes, entendidos pelos cidadãos como exercícios de idealização do território, sem consequências significativas para a definição do perfil dos lugares em que vivem. A discrepância entre os discursos e as práticas observados no terreno, conduz a que subsista a ideia de que os programas existentes, no âmbito da coesão territorial, pouco alteram as assimetrias e desequilíbrios existentes. Para essa alteração, seria necessária, na verdade, uma vontade política de efetiva transformação, suportada, em termos de financiamento europeu e nacional, numa alocação muito significativa de recursos, facto que, a nosso ver, não se tem verificado, bastando, para confirmar tal, um olhar sobre as políticas públicas dos últimos 10 anos. São assim muitos os sinais de problemas de coesão territorial.

Mas do que falamos quando nos referimos a coesão territorial? Não existindo uma definição universal e definitiva de coesão territorial (Chamusca et al., 2022), atemo-nos a algumas das dimensões que dão conteúdo a este conceito e que serão referência para a demanda que aqui empreendemos: a de caracterizar a sustentabilidade alimentar no contexto da UE e de a pensar em termos de coesão territorial. Assim, seguindo trabalhos já realizados sobre esta questão, que remetem para a *Agenda Territorial 2030* (Comissão Europeia, 2020b), destacamos cinco dimensões que foram identificadas para analisar a coesão territorial: “equidade”, “competitividade”, “conectividade”, “sustentabilidade ambiental” e “governança” (Chamusca et al., 2022, p. 7). Estas dimensões dão destaque a áreas específicas a partir das quais se julga poder ser promovida a coesão territorial, são elas: (a) os apoios para a redução de assimetrias sociais e económicas entre territórios; (b) o reforço da sustentabilidade ambiental nos diversos territórios; (c) o reforço da cooperação e articulação entre territórios, sectores e atores; (d) o reforço da conectividade física e digital, articulando diversos atores; e, por fim, (e) desenho de políticas públicas orientadas para a valorização de recursos, com promoção de relações policêntricas e dinamização dos territórios enquanto espaços vividos (Chamusca et al., 2022, p. 6).

Não analisaremos neste trabalho cada uma destas dimensões, mas, podemos deter-nos, desde já, em questões que se prendem com o financiamento de diferentes territórios e apoios à produção agrícola, para abrir a discussão sobre questões de coesão territorial. Basta centrarmo-nos nos apoios concedidos às explorações agrícolas, para observarmos, de imediato, profundas disparidades económico-sociais e territoriais que afetam os sistemas alimentares¹.

Efetivamente, constatamos que a UE, na forma como distribui recursos para apoiar o sector agroalimentar, tem contribuído para algumas das assimetrias existentes. As ajudas dadas aos agricultores da UE, no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC), evidenciam o que afirmamos. Assim, em relatório financeiro da Comissão Europeia (European Commission, 2019, p. 7), relativo a apoios diretos a explorações agrícolas, podemos constatar que aproximadamente 20% dos beneficiários recebem 80% dos recursos disponibilizados pela PAC. Podemos também observar nesse relatório que 0,5% dos beneficiários, com explorações agrícolas mais extensas, recebiam, por unidade, mais de 100.000 € – ficando com a maior fatia dos apoios diretos – e 75% menos de 5.000 € (European Commission, 2019, p. 4). Pensamos que, desde 2019, tal situação se terá mantido no geral, não tendo havido uma verdadeira inflexão.

Quando verificamos que países como a Dinamarca, República Checa, Eslováquia e França, que, por apresentarem uma maior percentagem de grandes explorações (ou empresas) agrícolas, tendem a concentrar uma parte significativa dos apoios concedidos no quadro da PAC, constatamos de novo a existência de disparidades territoriais, que poderão acentuar desigualdades económico-sociais (Nègre, 2022). Neste caso, as assimetrias na distribuição são territoriais e nacionais, estão relacionadas com o tipo de propriedade fundiária e/ou modo como se encontra organizada e gerida. De resto, a propósito deste assunto, numa das fichas técnicas emanadas da UE é referida a apreensão com uma forma de distribuição dos recursos em função da superfície agrícola, dizendo-se: “esta situação suscita problemas quanto à legitimidade da ajuda à luz dos princípios aplicados a todos os cidadãos (progressividade fiscal, luta contra as desigualdades e recuperação económica e social devido à pandemia)” (Nègre, 2022, p. 5). Confirmamos,

¹ Sistemas alimentares são aqui entendidos numa aceção que decorre da que foi apresentada no Comitê Mundial sobre Segurança Alimentar (Committee on World Food Security, 2014, p. 4): como conjunto de atividades relacionadas com a produção de alimentos, sua transformação, promoção, comercialização, consumo, tendo em consideração diversos atores, instituições e quadros políticos e sociotécnicos.

assim, que o problema relacionado com a distribuição dos apoios diretos está claramente identificado.

A disparidade nas formas de distribuição do financiamento, já vem, aliás, sendo identificada desde há muito (cf. Zawajska, 2007). Alfaro-Navarro e Andrés-Martínez (2021), para além de também destacarem essa desigualdade, sublinham o quanto ela coloca problemas de coesão territorial. Referem ainda, a propósito de Portugal, que em 2008, quando determinaram o índice de Gini relativamente à distribuição dos apoios diretos da PAC, Portugal era o país em que as ajudas estavam mais concentradas, ou seja, onde menos beneficiários acumulavam mais os apoios diretos disponibilizados (Alfaro-Navarro & Andrés-Martínez, 2021, p. 354). Se tivermos em consideração a forma desigual como a propriedade agrícola é detida em Portugal (com predomínio do minifúndio a norte e do latifúndio a sul), teremos ainda mais matéria para refletir sobre a concentração de apoios em alguns agricultores ou grupos agrícolas e como o tipo de exploração agrícola financiado pode ser um fator que se repercute em assimetrias económico-sociais. Esta será apenas uma das dimensões a partir das quais poderemos perspetivar questões de coesão territorial. Para que melhor possamos situar a questão da sustentabilidade alimentar e contribuir para este debate sobre coesão, importa identificar o contexto em que emergiu este conceito e o modo como vem sendo estabelecido na UE.

Antes, porém, desse exercício, gostaríamos de sublinhar que a questão da resposta às alterações climáticas passou a permear um vastíssimo conjunto de atividades económicas e sociais, transformando-se num eixo incontornável para o qual convergem os mais diversificados discursos e políticas ambientais, económicas e sociais da UE. A resposta que se propõe às alterações climáticas ocorre, assim, num modelo de economia em que se procura, em simultâneo, ultrapassar problemas ambientais, promover o crescimento económico, a competitividade e a sustentabilidade. Esta última dimensão passou a ser, de resto, a panaceia, que, suportada pela ciência e pela tecnologia, permitirá a permanência num mesmo modelo económico. A sustentabilidade como desígnio e como resposta, fundada na biotecnologia e num modelo de economia circular, tem provocado, na verdade, muitas perplexidades, e sugerido muitos paradoxos, alguns dos quais bem salientados por Redclift (2005).

Os discursos em que o apelo à sustentabilidade é expresso têm vindo a tornar-se uma presença constante nas mais diversificadas instâncias e documentos, provocando, por vezes, uma certa fadiga em relação a uma noção

que tudo parece querer permear e esverdear. A sua onnipresença e potência remete-nos mesmo para a ideia de metanarrativa, noção que Lyotard (1979) celebrou, considerando que a pós-modernidade, na sua incredulidade perante grandes narrativas, explicativas e congregadoras de todo o conhecimento, lhes tinha posto fim². Ora, a sustentabilidade, sobretudo na sua referência a questões ambientais, parece ter essa dimensão de metanarrativa, pois apresenta-se não apenas como narrativa sobre o mundo global para a qual múltiplas áreas do conhecimento convergem, mas também como projeto social redentor, que se estende ao aparato institucional, às políticas públicas e a demais atividades económico-sociais. O imperativo para a sustentabilidade, enquanto forma incontornável de dar resposta às alterações climáticas, tem-se vindo a afirmar, efetivamente, de forma poderosa, dando lugar a uma nova ética sobre ser e estar no mundo.

Alimentação Sustentável

Contributos da Agenda 2030

Quando analisamos diferentes dimensões da alimentação, percebemos que um amplo leque se abre. Elas podem estar vinculadas ao campo da saúde, dizer respeito a aspetos nutricionais, a direitos humanos, a aspetos socioculturais, económicos ou ainda ambientais (Castro, 2015). No entanto, a complexidade de que se reveste a alimentação fica ainda mais ampliada quando a defrontamos com as demandas associadas à sustentabilidade, sobretudo no que concerne as mudanças climáticas, o comprometimento com o solo e com a biodiversidade ou levando em consideração a necessidade de adequação a uma economia circular. A tudo isto acresce a dimensão territorial e de ordenamento da alimentação, o que implica pensar no modo como se olha para os recursos do sistema alimentar (Delgado, 2018). Faz com que se equacione, por exemplo, o modo como esses recursos são distribuídos em termos de equidade, de criação de riqueza e bem-estar social, de sustentabilidade ambiental, dimensões que podem ser vistas, afinal, enquanto fatores de coesão territorial.

Face ao desafio de uma análise da AS numa perspetiva de coesão territorial, abordaremos esta temática tendo em consideração as orientações que têm sido produzidas por instâncias intergovernamentais, como a Organização das Nações Unidas e instâncias supranacionais, como é o caso da UE, e

² Sobre o conceito de metanarrativa associado às alterações climáticas, veja-se a tese de doutoramento de João Santos (2020). Veja-se também Sudha Vasan (2021), que se refere ao ambientalismo como metanarrativa.

que procuram ser inspiradoras de políticas públicas. A referência a essas orientações é aqui indispensável, pois elas são, de facto, norteadoras de discursos, políticas e ações que ocorrem em torno da AS. Mas antes desse exercício, gostaríamos de destacar algumas das facetas que não podem deixar de ser consideradas quando se analisa a alimentação numa perspectiva de sustentabilidade alimentar, pois essas características parecem-nos reforçar a ideia da sustentabilidade enquanto metanarrativa, quer dizer, enquanto dimensão a partir da qual se explica o mundo e se orienta a ação social.

A complexidade do sistema alimentar envolve diferentes escalas territoriais e estágios de governança (cf. Ferreira et al., 2020), sendo a busca de articulações e coerência um elemento fundamental para assegurar transições. Nesse sentido, o de contribuir para a afirmação e congruência desses processos, os agentes públicos não podem ser descurados, pois desempenham um papel relevante, justamente, o de conhecer e decifrar as diferentes propostas, integrando-as nos planeamentos e tendo presente o desafio de analisar as suas possíveis consequências. Nesse exercício, será necessário, certamente, ponderar o peso das ações implicadas no binómio desenvolvimento e sustentabilidade, prestando atenção ao modo como estes termos podem ser conciliados, uma questão que Redclift (2005) viu como oxímoro, ou seja, como paradoxo que remete para duas áreas frequentemente conflitantes e movidas por interesses opostos.

Uma dimensão nem sempre sublinhada quando se aborda a sustentabilidade alimentar é a questão cultural. Os valores culturais não podem deixar de ser ponderados, pois, como salienta Montanari (2008), entre outros, tudo o que respeita a alimentação foi apreendido por meio da cultura. É sobretudo no plano cultural que devemos interpretar, por exemplo, o gosto ou a rejeição de diversos alimentos, como é o caso de insetos, certos animais e plantas, propostos em diferentes contextos socioculturais. Além deste aspeto, perspetivar o alimento como mercadoria, quer dizer, como bem dominado pela lógica do capital, homogeneizado e sob o controle de pouco mais de uma dezena de empresas multinacionais, será também relevante (Machado et al., 2016). É certo que não teremos, no contexto deste trabalho, a possibilidade de uma análise detalhada destas questões, mas não podíamos, todavia, deixar de as mencionar.

As propostas institucionais apresentadas em torno da AS têm vindo a impulsionar reflexões e ações em torno de modelos alimentares. Podemos encontrá-las em instâncias como a Organização das Nações Unidas para

Alimentação e Agricultura (FAO), agência das Nações Unidas criada em 1945, comprometida com o combate à fome e auxílio à nutrição, assim como com a defesa de atividades agrícolas sustentáveis. A UE, um dos maiores doadores da FAO, tem também desenvolvido uma empenhada ação neste campo, lançando diversos programas relacionados com a alimentação (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, 2015). A FAO e a UE surgem, ainda, comprometidas com a *Agenda 2030*, um plano de diretrizes lançado pelas Nações Unidas, no final de 2015 (Organização das Nações Unidas, 2015), com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas que devem ser alcançadas em termos mundiais.

No que concerne a alimentação e sustentabilidade, justifica-se, neste âmbito, uma menção um pouco mais detalhada ao que é proposto na *Agenda 2030*. O 2.º ODS enuncia desde logo um objetivo fundamental: “acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável” (Organização das Nações Unidas, 2015, p. 18). A ênfase recai assim em tópicos como a fome, mas são também referidos aspetos que remetem para as questões da sustentabilidade entre outras.

Com o ambicioso lema “garantir que ninguém seja deixado para trás” (Organização das Nações Unidas, 2015, p. 1), a exploração da terra e, também, do mar (referida no 14.º ODS), não são esquecidos no seio da *Agenda 2030*, que preconiza melhores condições de vida para os agentes que se encontram envolvidos com a alimentação do planeta. Almeja-se, afinal, “um crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável e de trabalho decente para todos” (p. 4).

O documento expressa a preocupação com os ecossistemas do planeta. Apela para que a Terra — reconhecida como “Mãe Terra” em vários países (Organização das Nações Unidas, 2015, p. 17) — seja respeitada num sistema movido pela produção de bens e seu consumo. O 15.º ODS salienta veementemente esse ponto ao referir a necessidade de proteção e recuperação dos ecossistemas terrestres: “combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade” (p. 19).

Nesse sentido, todos os que agem sobre a terra, e não apenas os agricultores, são reconhecidos como significativos para defender o planeta e a biodiversidade. Pode ser confirmado esse ponto em duas metas relacionadas com o 2.º ODS. Na meta 2.3, é assim referido: “dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra” (Organização das Nações Unidas, 2015, p. 20).

E na 2.4, ao propor-se:

até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo. (Organização das Nações Unidas, 2015, p. 20)

No âmbito das metas acima referidas, as câmaras municipais podem contribuir para melhorar os atuais quadros, avançando com iniciativas que aumentem a quantidade de áreas destinadas a um modelo de agricultura que evite químicos. Na verdade, em relação à agricultura biológica, muito há a ser feito em Portugal, ainda que recentemente tenha havido alguns avanços. Em 2020, Portugal apresentava 8,1% da superfície de terras dedicadas a esse tipo de cultura, um avanço, comparado aos 1,2% mantido no início deste milénio (Pordata, 2020). No entanto, há muito mais a ser feito se pensarmos que a agricultura biológica é um dos principais elementos “rumo a sistemas alimentares mais sustentáveis e com a ambição de aumentar as terras agrícolas da União Europeia destinadas à agricultura biológica até 2030” (Parlamento Europeu, 2021, p. 23). Ao impulso que as câmaras municipais podem dar à agricultura biológica, podem ainda juntar-se ações destinadas a promover o respeito e bem-estar dos animais.

As metas do 2.º ODS estão em consonância com as diretrizes de um outro plano de ação, a EPP (Comissão Europeia, 2020a), tradução de *Farm to Fork Strategy*. A nível europeu, esta estratégia emerge como plano particularmente destinado a diminuir os impactos ambientais e sociais da produção alimentar: “trata de forma abrangente os desafios dos sistemas alimentares sustentáveis e reconhece as ligações indissociáveis entre pessoas saudáveis, sociedades saudáveis e um planeta saudável” (p. 3). Esta perspetiva, além de ser essencial para atingir os ODS da *Agenda 2030*, contribui para o processo de “transição para um sistema alimentar sustentável”, em que se almeja “trazer benefícios para o ambiente, a saúde e a sociedade” (p. 3) e proporcionar oportunidades económicas.

Contributos do Pacto Ecológico Europeu

As linhas estratégicas da EPP são vistas como o *coração* de outro importante documento, o PEE (Comissão Europeia, 2019), que está ancorado em ações que levem a UE a ser, em 2050, o primeiro lugar no mundo a apresentar

índices de neutralidade relativamente à emissão dos gases com efeito estufa. Planeia-se assim reduzir até 2030, por relação aos níveis de 1990, 55% das emissões de carbono na Europa (Comissão Europeia, 2019, p. 5). Com vista a uma transição ecológica sustentável da UE, a temática da agricultura e a da alimentação são objeto de uma especial atenção. A promessa da Comissão de num futuro próximo apresentar a EPP, é destacada nesse documento, onde se indica a importância de manter “um sistema alimentar justo, saudável e amigo do ambiente” (p. 13). Enunciando objetivos convergentes com os da *Agenda 2030*, o PEE refere que a “Comissão irá propor um mecanismo para uma transição justa, que inclua um fundo para a transição justa, de modo a não deixar ninguém para trás” (Comissão Europeia, 2019, p. 18).

Nesse sentido, confirma-se que algumas diretrizes da EPP (Comissão Europeia, 2020a; Parlamento Europeu, 2021) haviam sido previamente apresentadas no PEE (Comissão Europeia, 2019). Um dos pontos deste último documento (2.1.6) “‘Do Prado ao Prato’: Conceber um sistema alimentar justo, saudável e amigo do ambiente” (p. 13) referia já o papel fundamental dos agricultores e dos pescadores num processo de transição justa, que não deixasse ninguém para trás. A explicitação relativamente à importância de todos os agentes do sistema alimentar é também referida na EPP, quando se diz: “cadeia alimentar que beneficia os consumidores, os produtores, o clima e o ambiente” (Comissão Europeia, 2020a, p. 4). Os esforços dos agricultores e dos pescadores, comprometidos com as práticas sustentáveis, são reconhecidos nesse documento, assim como a necessidade de se fazer uma transição para um sistema sustentável, de forma a garantir “o futuro da cadeia alimentar da UE face aos seus concorrentes fora da UE” (p. 4). Nesse sentido, percebe-se o interesse económico, expresso na referência a uma “enorme oportunidade económica” (p. 4), e à necessidade de proteção territorial. Face a uma “economia circular de base biológica” (p. 7), o documento também salienta as suas ambições no que se refere à diminuição do uso de pesticidas e fertilizantes (p. 14). Esses pontos, entre outros, podem ser conferidos na Tabela 1, onde se sintetizam as principais orientações expressas na EPP, mais especificamente, no tópico da produção alimentar sustentável e eficiente.

Tabela 1 Sustentabilidade alimentar em “Do Prado ao Prato”.

Nota. Tabela construída a partir da *Estratégia do Prado ao Prato* para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente (Comissão Europeia, 2020a).

Dimensões da sustentabilidade alimentar	<i>Objetivos gerais:</i> Contribuir através dos sistemas alimentares para o enfrentamento de problemas climáticos, promovendo a neutralidade carbônica e a reversão da perda de biodiversidade, de forma eficiente e sem compromisso do crescimento econômico, num modelo de economia circular Fazer da União Europeia um <i>standard</i> de sustentabilidade
Produção alimentar sustentável e eficiente	Produção de alimentos orientada para a sequestração de carbono Redução da pegada ambiental e do consumo de energia Redução da desflorestação e degradação das florestas Promoção da agroecologia e da agrossilvicultura Promoção de culturas agrícolas resistentes a condições climáticas adversas Aumento de terrenos agrícolas em modo de produção biológico Redução do consumo de água na agricultura Redução de pesticidas e fertilizantes químicos Promoção de mondas mecânicas Promoção da produção animal com menor emissão de gases com efeito de estufa e em modo biológico Promoção do bem-estar animal, incluindo transporte e abate Redução do uso de agentes antimicrobianos Redução da importância da soja na produção animal Promoção da busca por fontes alternativas de proteína (plantas, insetos, produtos do mar, etc.) Pesca sustentável Incremento do consumo de produtos do mar, como as algas Aumento da aquicultura em modo de produção biológica
Transformação sustentável e eficiente de alimentos, sua distribuição e promoção	Melhorar armazenagem e acondicionamento Rever processos relativos ao embalamento Promoção da proximidade Cadeias de abastecimento mais curtas Transportes eficientes, com redução do transporte de longo curso Certificação e criação de marcas Rotulagem com informação nos domínios nutricional, ambiental, climático e social Promoção de modelos de negócio sustentáveis (processamento, retalho, hotelaria, restauração, etc.)
Sustentabilidade alimentar assente em ciência e tecnologia	Promoção de novos “regimes ecológicos” Cooperação internacional em áreas como a biotecnologia, alterações climáticas, agroecologia, gestão sustentável da paisagem, governação fundiária, biodiversidade, cadeias de valor inclusivas e justas, nutrição, regimes alimentares saudáveis, prevenção de crises alimentares, normas de fitossanidade, segurança alimentar e resistência a agentes antimicrobianos Promoção de energias renováveis Promoção da pesquisa e inovação, com ênfase na área da biotecnologia Promoção de parcerias de inovação europeias Promoção da transferência de conhecimento Promoção das biorrefinarias para tratamento de biomassa, Promoção da produção e utilização de bioenergia, bioquímicos, biofertilizantes e outros produtos de base biológica Acesso a internet de banda larga rápida nos espaços agrícolas Agricultura de precisão Uso de inteligência artificial

Regimes alimentares saudáveis e sustentáveis e redução de desperdício alimentar	Afirmação da alimentação sustentável como questão ética
	Promoção da transição para dietas mais saudáveis e sustentáveis, baseadas em produtos vegetais
	Promoção da inversão das taxas de excesso de peso e obesidade
	Promoção do consumo de alimentos locais, frescos, menos processados, de fontes sustentáveis
	Promoção do consumo de cereais integrais, frutas, produtos hortícolas, leguminosas e frutos de casca rija
	Redução do comércio e consumo de espécies selvagens a fim de prevenir doenças e pandemias
	Redução do consumo de carnes vermelhas, açúcares, sal e gorduras
	Criação de perfis nutricionais que restrinjam o consumo de produtos com excesso de sal, açúcar e gorduras
	Introdução de rotulagem nutricional obrigatória e harmonizada
	Prevenção do desperdício alimentar
	Redução para metade do desperdício alimentar <i>per capita</i> , no retalho e nos consumidores, até 2030
	Revisão do sistema de indicação de datas de consumo que possam conduzir a desperdício alimentar
	Tratamento de resíduos alimentares
	Recuperação de nutrientes e matérias-primas secundárias
Políticas, orientações normativas, programas e serviços	Políticas que assegurem alimentos suficientes, variados, seguros, nutritivos, sustentáveis e a preços acessíveis
	Escolhas políticas eficientes que promovam métodos de produção sustentáveis e socialmente responsáveis
	Promoção da transição mundial para sistemas alimentares sustentáveis nos organismos internacionais de normalização e nos fóruns multilaterais
	Promoção de "alianças verdes" com diversos parceiros
	Promoção de políticas comerciais adequadas, com compromissos com países terceiros em áreas chave como o bem-estar animal, pesticidas e diminuição do uso de agentes antimicrobianos
	Revisão de normas de comercialização que promovam a aceitação de produtos agrícolas
	Contratação pública sustentável na área da alimentação
	Clarificação das regras de concorrência
	Código europeu de conduta para negócios e marketing responsáveis
	Sistema fiscais com taxas em que os preços dos produtos alimentares refletem os custos reais, em termos de uso de recursos finitos, poluição, emissão de gases com efeito de estufa e outras externalidades ambientais
	Tolerância zero à fraude e criação de mecanismos de dissuasão em toda a cadeia alimentar
	Tolerância zero relativamente à pesca ilegal
	Criação de iniciativas que visem melhorar o quadro de governação das empresas, criando o requisito da sustentabilidade para as estratégias empresariais
	Promoção da proteção social dos trabalhadores agrícolas
	Criação de missão no domínio da saúde dos solos e alimentação
	Criação de programas direcionados para os oceanos
	Criação de serviços de aconselhamento e de partilha de conhecimento e competências
	Monitorização da atividade agrícola e da sua sustentabilidade através da criação de uma base de dados
	Criação do espaço comum europeu dos dados agrícolas
	Criação e intensificação de redes relacionadas com o sector alimentar
Apoios para a promoção de uma alimentação sustentável	Reforço do papel da Parceria Europeia de Inovação Produtividade e Sustentabilidade no Setor Agrícola nos planos estratégicos
	Atualização da agência de competências para assegurar mão de obra suficiente e qualificada no setor
	Apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
	Apoio na realização de escolhas informadas
	Criação de fundos de investimento para diminuição de risco
	Apoio no acesso a financiamento a pequenas e médias empresas

No que respeita a matérias relacionadas com a economia, é relevante observar o tópico do PEE (Comissão Europeia, 2019): “ecologizar os orçamentos nacionais e enviar sinais corretos em matéria de preços” (p. 20), pois ele remete para os orçamentos nacionais dos Estados-membros. É aí proposto o uso de taxas de IVA em função de questões ambientais para que os “Estados-membros possam utilizar de forma mais específica as taxas do IVA para refletir as crescentes ambições ambientais, por exemplo, para apoiar os frutos e produtos hortícolas biológicos” (p. 20). Há outros aspetos que merecem ser analisados relativamente aos sistemas alimentares, como, por exemplo, os relacionados com a “transformação sustentável e eficiente de alimentos, sua distribuição e promoção”, assim como as “políticas, orientações normativas, programas e serviços”.

Contributos da *Estratégia do Prado ao Prato*

Muitas das propostas defendidas na *Agenda 2030* e no PEE têm a sua extensão na EPP, um documento que foi apresentado pela Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e que deu lugar à Resolução, de 20 de outubro de 2021, em que se incentiva a Comissão a traduzir a estratégia em medidas legislativas e não legislativas concretas, acompanhadas dos necessários mecanismos de apoio financeiro à transição (Parlamento Europeu, 2021). A maioria dos aspetos contemplados na EPP encontra-se sintetizada na Tabela 1 que salienta as principais áreas de intervenção propostas pela EPP no âmbito da AS.

Movida pela metanarrativa da sustentabilidade, a EPP, expressa na Tabela 1, remete para áreas de ação com potencial para preencher quase todos os domínios da vida social. Do amanho da terra à seleção das sementes, passando pela transformação de produtos alimentares, sua comercialização, consumo e gestão de desperdícios, a que se somam as necessárias medidas políticas e o suporte da ciência e tecnologia, é assinalável o que para esta estratégia converge. Quem pretenda conhecer quais as atividades no setor agroalimentar, mas não apenas neste, que se enquadram nessa conceção, tendencialmente hegemónica, sobre AS, poderá deter-se na Tabela 1. Aí se faz menção a áreas com mais possibilidade de serem apoiadas pelos poderes públicos. Participar numa economia circular que compatibilize a resposta às alterações climáticas e perda de biodiversidade, com crescimento económico, competitividade e bem-estar social são os objetivos identificados, muito em consonância, afinal, com o desenvolvimento sustentável proposto no famoso *Relatório Brutland* (World Commission on Environment and Development, 1987).

Uma das dimensões da AS inscrita na Tabela 1, que entendemos ser de particular relevância quando pensamos em coesão territorial, prende-se com a produção alimentar sustentável e eficiente. Destacamos, a este propósito, aspetos que se prendem com a relação com a terra, com a forma como ela se encontra organizada e é gerida e com o papel que os poderes locais podem deter neste âmbito. Dando conta das mudanças que será necessário implementar, podemos ler na EPP que: “90% das terras sofrerão alterações significativas até 2050 e que 75% das terras já sofreram alterações significativas (...) [e que] a biodiversidade é essencial para a segurança alimentar, o bem-estar humano e o desenvolvimento a nível mundial” (Parlamento Europeu, 2021, p. 5).

Nesse sentido, também merece atenção destacar que “o setor agrícola deve continuar a produzir alimentos seguros e nutritivos, mantendo e gerindo as terras de forma mais sustentável” (Parlamento Europeu, 2021, p. 9). Considera-se ainda que a agricultura regenerativa pode concorrer para a produção alimentar e aproveitamento das terras, contribuindo para a transição rumo a um sistema agrícola resiliente, baseado na boa gestão das terras e dos solos (Parlamento Europeu, 2021, p. 10). Um outro aspeto salientado tem a ver com a redução do uso de pesticidas com o propósito de “proteger e restaurar os ecossistemas dos solos”, assim como “incrementar os elementos paisagísticos nas terras agrícolas que apoiam a recuperação de espécies e habitats protegidos” (Parlamento Europeu, 2021, p. 14). A EPP explicita ainda o papel dos Estados-membros na monitorização da biodiversidade dos terrenos agrícolas, sendo a participação de “profissionais, agricultores e cidadãos cientistas” (Parlamento Europeu, 2021, p. 19) destacada como relevante na avaliação e execução das políticas da UE.

Para além dos terrenos agrícolas, também as pastagens são importantes do ponto de vista ambiental, são um elemento importante para muitas comunidades rurais e podem evitar que as terras sejam abandonadas (Parlamento Europeu, 2021, p. 21). Deste modo, a agricultura biológica apresenta-se “como um dos principais elementos na via da UE rumo a sistemas alimentares mais sustentáveis e com a ambição de aumentar as terras agrícolas da UE destinadas à agricultura biológica até 2030” (p. 23). Valerá ainda sublinhar uma pertinente observação explicitada no EPP que envolve questões de aceitação cultural em torno da AS. Tem a ver com “terras agrícolas [que] são limitadas e, por conseguinte, devem ser utilizadas de forma eficiente” (p. 26). Desta forma, refere-se a “necessidade de incluir na estratégia modelos agrícolas inovadores caracterizados por uma fraca pegada a nível de utilização dos solos, tais como a horticultura e a agricultura de insetos” (Parlamento Europeu, 2021, pp. 26–27).

Os pontos traçados na Tabela 1 expressam, de modo sintético, alguns dos tópicos presentes na EPP, no entanto, outros pontos, que por vezes se escondem nas entrelinhas, mais relacionados com as distintas necessidades dos municípios, podem vir a ser explorados. É importante ter em consideração as resoluções que já foram traçadas (Parlamento Europeu, 2021), bem como estar atento às que estão por vir. Ter a *Agenda 2030* e o PEE entre mãos, para dali colher novas inspirações e conexões, favoráveis a uma renovação e transição de práticas ligadas ao setor agroalimentar, é uma sugestão que aqui se deixa.

Demandas em Torno da Alimentação Sustentável

Montemor-o-Novo

Muito embora seja necessário um trabalho considerável no domínio da AS para que as recomendações incluídas na EPP tenham uma efetiva expressão em Portugal, podemos constatar que em algumas localidades, têm sido desenvolvidas iniciativas que vão ao encontro de diversos objetivos definidos nessa estratégia, podendo ser perspetivadas em termos de coesão territorial. É esse o caso de Mértola, Torres Vedras, S. Pedro do Sul, Idanha-a-Nova ou Montemor-o-Novo. Detenhamo-nos, neste contexto, apenas neste último município, onde, a partir do impulso dado pela *Agenda Local 21*, foi desenvolvido um significativo trabalho de articulação de diferentes atores (serviços municipais, associações locais, agricultores, comerciantes e demais cidadãos) para que fosse definida uma estratégia local de alimentação para o concelho de Montemor – Semear em Montemor-o-Novo uma Estratégia Alimentar (SMEA). A carta de compromisso e o relatório final da SMEA, resultantes de um intenso trabalho, que decorreu ao longo de vários anos, e em que foi estimulada a participação, análise, partilha e discussão de questões relacionadas com a alimentação, podem ser encontrados no documento *Estratégia Alimentar para Montemor-o-Novo* (Câmara Municipal de Montemor-o-Novo, 2019).

Montemor-o-Novo é um dos municípios portugueses com maior superfície (1.232,97 km²) e menor densidade populacional (12,8 hab/km²). À semelhança de muitos outros municípios portugueses, tem vindo a perder população, contando atualmente com 15.803 residentes (cf. Instituto Nacional de Estatística, 2021)³. É, pois, num contexto em que ao envelhecimento e

³ Esta última característica, relacionada com o despovoamento, permite, de imediato, a identificação de alguns problemas em termos de coesão territorial, pelo menos assim acontece numa forma de olhar para a coesão territorial que privilegia a distribuição da população no território (Chamusca et al., 2022).

diminuição da população residente se somam: a falta de disponibilidade de água e/ou perda de qualidade da mesma; os impactos ambientais da produção intensiva; a má gestão de resíduos e excedentes, bem como a perda da qualidade alimentar – com desaparecimento de património material (associado à perda de sementes) e imaterial (relacionado com saberes associados à produção e confeção de alimentos) – que é definida a SMEA (Câmara Municipal de Montemor-o-Novo, 2019, p. 4). O sistema agroalimentar é assim adotado na SMEA como eixo em torno do qual se orientam atividades e se procura dinamizar o território, facto que podemos considerar como convergindo para a ideia de promoção da coesão territorial.

Com a alimentação colocada como pilar fundamental de dinamização em Montemor-o-Novo, constatamos que diversos aspetos consagrados na EPP encontram eco nesse município, tendo mesmo sido identificados e transformados em linhas de ação antes da escrita desse documento. Cingir-nos-emos, neste contexto, a título ilustrativo, apenas a três dessas linhas orientadoras: (a) a promoção da alimentação saudável e sustentável; (b) a promoção da agroecologia; e (c) a promoção dos circuitos curtos agroalimentares.

A promoção da alimentação saudável e sustentável, resumida no texto da SMEA pela expressão “comer bem”, tem sido construída em Montemor-o-Novo através da defesa do património agroalimentar e do apoio entusiástico à dieta mediterrânica⁴. Assim, tem sido desenvolvido um esforço significativo de valorização de alimentos que “fazem bem”, sazonais e de produção local, como a cebola roxa ou a bolota. A divulgação destes dois produtos, e a sua promoção em feiras e mercados, tem sido, aliás, um dos pontos fortes da estratégia alimentar. Num território onde abundam sobreiros e azinheiras, a transformação da bolota tem dado origem a produtos inovadores que vêm conhecendo algum sucesso, como a farinha de bolota (usada na produção de pão e pasteleria) ou o licor de bolota⁵. Verificamos, assim, que a valorização de produtos mais adaptados a contextos onde a água escasseia, resilientes, considerados locais com menor pegada ecológica, e que visam a diminuição do desperdício (transformação de produtos que antes eram rejeitados para a alimentação humana), vão de encontro a certos aspetos propostos na EPP.

4 Não discutimos, nesta ocasião, o que tem vindo a ser considerado a dieta mediterrânica. Destacamos apenas que o modo como ela é atualmente apresentada por nutricionistas não tem inteira correspondência com as práticas alimentares observadas no mediterrâneo. Nem hoje, nem no passado (Contreras, 2013).

5 A este propósito veja-se o trabalho de Sotilo e Luderer (2022) sobre as comunidades que sustentam o alimento (CSA). O “Encontro da Bolota”, ocorrido na Herdade de Freixo do Meio, em 2021, é aí um pretexto a partir do qual se desenvolve uma análise semiótica sobre a divulgação e valorização de um produto da terra: a bolota.

Diversas atividades têm ainda sido concebidas para promover uma alimentação mais sustentável, desde a renovação do mercado da cidade e a tentativa da sua transformação num espaço de divulgação e experimentação, passando pelas hortas comunitárias e campos práticos de aprendizagem ou a criação de circuitos de mercearias associados aos princípios da estratégia alimentar de Montemor-o-Novo, são múltiplas as formas identificadas na SMEA para tentar fazer do setor agroalimentar um polo dinamizador do território.

A agroecologia é também, na SMEA, um dos alicerces da estratégia alimentar. Surge como forma de impulsionar uma relação sustentável, do ponto de vista ambiental, social e económico, com o ecossistema; combina-se assim muito bem com as preocupações da EPP. Considerada como buscando uma maior viabilidade do sistema agroecológico e como forma mais eficiente e justa de relação com o território, a agroecologia procura contrariar um modelo de exploração agrária herdado do passado, centrado na monocultura e associado às campanhas do trigo. Prestando atenção à complexidade dos ecossistemas, a agroecologia promove a recuperação de formas tradicionais de produção, boas práticas do uso do solo e da água e o respeito pelos ciclos naturais de fertilidade, levando assim a um menor uso de fertilizantes produzidos a partir de combustíveis fósseis. Os campos de experimentação e aprendizagem de técnicas neste âmbito, surgem, de resto, como medida necessária à estratégia alimentar de Montemor-o-Novo, sendo a Herdade do Freixo do Meio um lugar onde estas experimentações ocorrem e onde se casa o ancestral agroecossistema do montado com inovações introduzidas pela agroecologia (Câmara Municipal de Montemor-o-Novo, 2019, p. 91). Também a disponibilização de um banco de terras local surge como forma de incentivar práticas no âmbito da agroecologia.

Os circuitos curtos agroalimentares, ainda que por vezes questionados relativamente à sua eficiência económica e ambiental (Brunori et al., 2016; Chiffolleau & Dourian, 2020), são outra dimensão amplamente destacada no âmbito da estratégia alimentar de Montemor-o-Novo, encontrando-se também em clara convergência com a proposta de AS da EPP. Na SMEA, os circuitos curtos são uma forma de diminuir a pegada ecológica. É assim promovida a aquisição de produtos que não se encontrem a uma distância superior a 50 km do lugar de produção, implementando-se medidas de certificação como o “km0”. As compras diretas ou indiretas de produtos alimentares, desde que não tenham mais de um intermediário, são também incentivadas. É de referir, por fim, que as compras públicas de produtos locais são também estimuladas, tendo passado muitas das cantinas escolares a ser abastecidas por produtores locais.

Mértola

Tal como Montemor-o-Novo, o concelho de Mértola apresenta características geográficas que desafiam a gestão pública. Com um clima muito seco, o município apresenta um índice de precipitação anual média de 483 mm, sendo a temperatura média, em agosto, de 33,1°C (Vizinho et al., 2021). A desertificação é assim uma ameaça muito presente e a vulnerabilidade deste território tem ficado ainda mais exposta com as alterações climáticas.

Neste contexto, compreende-se inteiramente a existência da *Estação Biológica de Mértola* no concelho. Esse projeto científico piloto, lançado em 2015, decorrente de diferentes parcerias e de significativo financiamento, tem, precisamente, o propósito de:

promover a transferência de conhecimento e tecnologia de suporte a uma estratégia de transição agroecológica para o território e territórios similares, com enfoque para a regeneração dos ecossistemas em presença (ativos: biodiversidade, água e solo) num contexto de elevada vulnerabilidade às alterações climáticas e desertificação. (Mértola Future Lab, s.d.-b)

Este tipo de ações, desenvolvidas em torno do problema da desertificação, acabam por ter como efeito uma menor perda da população no concelho. Ainda assim, na última década, Mértola perdeu mais de 8,5% da população, sendo que, dos 7.274 habitantes de 2011, se mantiveram 6.205 em 2021, dispersos por uma centena e meia de lugares (Câmara Municipal de Mértola, s.d.). Constatamos, assim, que dos 6,7 habitantes por km² que havia no início deste século (Silva, 2008), se passou para um cenário em que há 4,7 por km² em 2020 (Ministério da Economia e Mar, 2021). Dados recentes, relacionados com a densidade populacional do país, indicam, de resto, Mértola como sendo um dos municípios com menor densidade, ocupando a 307.^a posição em 308 municípios (Pordata, 2021).

Com investimentos menos avultados do que aqueles que se observam relativamente à *Estação Biológica de Mértola*, há outras ações que têm contribuído para ajudar a reverter esse quadro de desertificação. São elas, justamente, as que se prendem com ações que envolvem o sistema alimentar. Nesse sentido, vale a pena mencionar, desde logo, o papel ocupado, no campo do setor agroalimentar, pelo Plano de Recuperação e Resiliência, visto que este programa, de âmbito nacional, integra uma orientação fundada nos conceitos de sustentabilidade inspirados nos ODS. Ainda que este programa não

se encontre plenamente em ação, tem divulgado diversos editais em que se estimula a criação de projetos direcionados para a transição verde.

Mas, ainda que as candidaturas sejam bastante oportunas para se obter um suporte financeiro e alavancar parcerias entre as associações não governamentais, o mercado e a academia, devem levar-se em conta outras possibilidades com esse foco. Por sua vez, é comum que os caminhos desvinculados dos processos de licitações sejam mais ágeis. No entanto, um ponto crucial para seguir por essa rota é ganhar a confiança dos atores sociais, mais especificamente, da comunidade.

Marta Cortegano e Rosinda Pimenta, ambas representantes e divulgadoras do programa Rede Alimentar, dinamizado pela Câmara Municipal de Mértola, referem que o avanço de projetos sem a dependência de concursos públicos vai sendo concretizado (Alimentar Cidades Sustentáveis, 2021; Caravana Agroecolôgia Portugal, 2020). Prova viva do empenho local na Rede Alimentar é materializada através de diversos programas e iniciativas do município, que, desde 2017, têm atuado de forma a promover a confiança e o diálogo com a população, tornando-se um exemplo que pode contaminar outros territórios.

O programa Rede Alimentar de Mértola é exemplar no seu pioneirismo e merece por isso ser destacado. Entre as suas várias linhas de ação está a *Bolsa de Terras*, um projeto piloto que visa o uso de hortas abandonadas do município (Alimentar Cidades Sustentáveis, 2021; Caravana Agroecolôgia Portugal, 2020). Elas são cedidas a residentes, ou a novos moradores, que se comprometam a mantê-las. O desenvolvimento de novos *autonegócios*, tem propiciado a diversificação do tipo de alimentos produzidos e comercializados, constituindo, assim, um estímulo para a economia local. Este é um impulso que se estende às cantinas escolares e aos lares da cidade. Faz parte de uma dinâmica que pode ainda ser vista como favorecendo a soberania alimentar, pois a diversidade de produtos alimentares que são introduzidos, bem como o modo de “trabalhar” a terra que é preconizado, convergem para a agroecologia, para uma forma de relação das gentes com o ecossistema que contribui para regenerar as terras. A *Bolsa de Terras* está ainda alinhada com a Associação Terra Sintrópica, uma organização de Mértola dedicada à conservação do ambiente, que incentiva a hortifruticultura através de processos de reflorestamento; um modelo agrícola visto como contribuindo para deter o avanço da desertificação.

Outra iniciativa vinculada à Rede Alimentar de Mértola é *A Cozinha da Avó*, um programa que promove receitas das avós e avôs da cidade, que sejam vistas como estando em consonância com os princípios da sustentabilidade. Estas receitas são depois adotadas nas cantinas (Casa do Povo de Santana de Cambas, 2020). Perante um perfil de população envelhecida: 35,6% têm acima de 65 anos (Ministério da Economia e Mar, 2021), essa atividade encontra, pois, boa justificação. É de frisar, contudo, que não dispensa o envolvimento de diferentes gerações em torno da alimentação. Tendo foco em atividades que sensibilizem diferentes atores para os princípios da dieta mediterrânica, o projeto *A Cozinha da Avó* foi apoiado por fundos europeus, através do Programa Operacional Inovação Social e Emprego.

Outra iniciativa integrada nessa rede, que ganha empatia da comunidade e mobiliza a participação de muitos agentes, é o evento “À Noite no Mercado”. Uma atividade que ganhou a peculiaridade de se tornar numa atração turística (Mértola Future Lab, s.d-a). Este programa, interrompido no período da pandemia causada pela COVID-19, promovia encontros, uma vez por mês, no ambiente do mercado municipal, com o intuito de sensibilizar a população para o consumo de alimentos locais e sazonais. Além dos produtores locais, associavam-se ao evento artistas da comunidade e outros convidados, com a finalidade de debater temas relacionados com a alimentação. Nessa confraternização, a extensa mesa, repleta de diferentes culinários, produzidos e levados pela comunidade, tinha lugar de destaque. Essa iniciativa, parte integrante do projeto *Mértola com Gosto*, teve o financiamento do Programa de Desenvolvimento Rural 2020.

Tendo os municípios como interlocutor privilegiado, estas ações contribuem para agitar a cidade, trazer novos moradores e visitantes para um cenário que indicava (e indica ainda, do ponto de vista demográfico) estar em declínio. Os financiamentos, como o destinado à *Estação Biológica de Mértola*, ou o da “À Noite no Mercado”, também agregam valor ao conjunto de atividades, inserindo-se ainda nos discursos sobre sustentabilidade que promovem o processo para uma transição verde. Este desiderato tem tido o apoio da Câmara Municipal de Mértola que foi mesmo pioneira em Portugal ao aderir à Declaração de Glasgow⁶.

⁶ Logo no subtítulo desta declaração pode ler-se que se trata de “um compromisso feito pelos governos locais e regionais para dar resposta à emergência climática através de políticas alimentares integradas, incitando os governos nacionais a agir” (para. 2), assim é descrita no website de apresentação da Declaração de Glasgow, Alimentação e Clima (<https://pt.glasgowdeclaration.org/>).

Pelo que podemos observar através das experiências de Montemor-o-Novo e Mértola, são preocupações de natureza ambiental, social e territorial que subjazem a várias das iniciativas empreendidas. Os contextos onde decorrem são bem conhecedores de problemas como o esgotamento dos solos ou a falta de água, sobretudo nos quentes verões alentejanos. Tal faz com que novos e velhos conhecimentos sociotécnicos sejam evocados e ativados para promover uma relação mais harmoniosa com o ambiente. O setor agroalimentar, adquire, assim, nestes contextos, um valor muito particular, pois surge como elo capaz de articular as relações no espaço entre humanos, não humanos e coisas, como elemento através do qual se procura fazer crer em soluções que possam mitigar problemas ambientais, demográficos, económicos e sociais. Este setor acaba por ser investido, desta forma, e pensando na proposta de Bourdieu (1989), de um assinalável poder simbólico, um poder de fazer ver e fazer crer. Surge como forma de espantar a ideia de fim de mundo (pelo menos do nosso mundo), associada às convulsões geradas pelas alterações climáticas, surge, também, como parte indispensável de uma metanarrativa da sustentabilidade.

Considerações Finais

No decurso deste trabalho, procurámos, num primeiro momento, destacar questões que entendemos serem relevantes para refletir sobre a AS em termos de coesão territorial. O intuito nunca foi o de identificar todos os laços possíveis dessas duas intrincadas dimensões, mas, sim, unicamente, o de trazer para debate alguns aspetos que nos pareceram relevantes para uma discussão em torno deste assunto. Fizemos referência, de forma breve, e a necessitar de maior aprofundamento, à questão do financiamento a agricultores e grupos agrícolas, no âmbito dos apoios diretos da PAC, pois entendemos que este tipo de apoios dados ao sector agroalimentar é um elemento relevante para pensar a integração territorial em termos de equidade e sustentabilidade ambiental.

Já num segundo movimento, pareceu-nos pertinente identificar, de forma clara e com detalhe, a proposta da UE para uma AS. Essa proposta foi amplamente difundida através da EPP e teve a sua inspiração tanto na *Agenda 2030* (Organização das Nações Unidas, 2015) como no PEE. Estes três documentos podem ser lidos, na verdade, como participando de um mesmo sistema de pensamento, um sistema que considera serem compatíveis três diferentes dimensões: sustentabilidade, competitividade e crescimento económico. Nesse sentido, são documentos subsidiários do *Relatório*

Brutland (World Commission on Environment and Development, 1987) e da aposta que aí se faz no desenvolvimento sustentável, fazem da sustentabilidade a metanarrativa orientadora de todo o conhecimento e ação. Para ela devem convergir todas as atividades humanas.

Num último andamento, focámo-nos em iniciativas desenvolvidas em Portugal que nos permitissem conectar preocupações com a AS e coesão territorial, fizemos referência a dois casos: os concelhos de Montemor-o-Novo e Mértola, ambos caracterizados por uma baixa densidade e perda populacionais. Antes mesmo de a EPP ser publicada, já nestes concelhos se desenvolvia uma intensa atividade à volta do sector agroalimentar, facto que tem permitido um envolvimento de diferentes atores desses concelhos em torno da alimentação. Dando ênfase à agroecologia e a práticas agrícolas que promovam um uso criterioso da água, bem como uma maior qualidade dos solos, esses municípios têm-se transformado numa referência em termos de soluções inovadoras, agrícolas e sociais, a partir das quais pode ser equacionada a coesão territorial. Contudo, muito embora valorizem a realocização dos sistemas alimentares, sem uma estratégia consistente de coesão territorial, transformações verdadeiramente significativas que impeçam a perda populacional, por exemplo, poderão não ocorrer.

Práticas como a agroecologia, ou a agricultura em modo biológico, aspetos salientados como fatores de sustentabilidade na EPP, na *Agenda 2030* (Organização das Nações Unidas, 2015) e no PEE são experiências que implicam, sem dúvida, muitos pequenos produtores agrícolas. Para estes, os estímulos dados, em termos de financiamento, não têm sido os mais satisfatórios. Sobre este assunto demos conta, de resto, no início deste trabalho, ao apresentarmos dados que revelam a falta de equidade produzida pela PAC ao tender a favorecer os agricultores ou grupos agrícolas com superfícies agrícolas mais extensas. Sendo a questão do financiamento um importante fator de integração territorial, haverá, pois que prestar redobrada atenção a esta questão.

Para finalizar, gostaríamos de concluir este trabalho referindo que as propostas sobre AS, apresentadas pela UE, remetem para um vasto campo de possibilidades, que poderá ser inspirador para muitos dos atores no terreno. Porém, não poderá ser esquecido que as intenções expressas em documentos orientadores não são condição suficiente para que haja uma efetiva transformação dos territórios. Será necessário um papel muito ativo de diversos atores, individuais e institucionais, bem como estratégias, meios e vontade política (entre outras) para que as transições possam ocorrer.

Confiar, desmesuradamente, num modelo de economia circular – assente na ciência e na tecnologia, sobretudo na biotecnologia –, como forma de assegurar competitividade e crescimento económico, ao mesmo tempo que se ultrapassam problemas sociais e ambientais, poderá ser mais uma fantasia dos tempos que correm.

Agradecimentos

Agradecemos o apoio dado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia à realização deste trabalho. O apoio foi concedido no âmbito de projeto de pesquisa com a referência UIDB/00736/2020, desenvolvido por Cynthia Luderer no Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS) – Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho. Universidade do Minho. Campus de Gualtar, 4710-057 Braga, Portugal. Esta pesquisa foi igualmente apoiada pela Fundação para a Ciência e Tecnologia através de projeto com a referência DL57/2016/CP1441/CT0004, desenvolvido por Virgínia Henriques Calado no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Referências

Alfaro-Navarro, J. L., & Andrés-Martínez, M. E. (2021). A longitudinal and cross-sectional analysis of the distribution of Common Agricultural Policy aids in European countries. *Agricultural Economics*, 67(9), 351–362. <https://doi.org/10.17221/87/2021-AGRICECON>

Alimentar Cidades Sustentáveis. (2021, 5 de setembro). *Rede alimentar de Mértola: À noite no mercado e hortas e florestas na escola* [Vídeo]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=U_uUL1Gadks

Bourdieu, P. (1989). *O poder simbólico* (F. Tomaz, Trad.). Difel.

Brunori, G., Galli, F., Barjolle, D., Van Broekhuizen, R., Colombo, L., Giampietro, M., Kirwan, J., Lang, T., Mathijs, E., Maye, D., De Roest, K., Rougoor, C., Schwarz, J., Schmitt, E., Smith, J., Stojanovic, Z., Tisenkopfs, T., & Touzard, J. M. (2016). Are local food chains more sustainable than global food chains? Considerations for assessment. *Sustainability*, 8(5), Artigo 449. <https://doi.org/10.3390/su8050449>

Câmara Municipal de Mértola. (s.d.). *O concelho de Mértola*. <https://www.cm-mertola.pt/viver-em-mertola/destaques>

Câmara Municipal de Montemor-o-Novo. (2019). *Estratégia Alimentar para Montemor-o-Novo. Carta de Compromisso*. Relatório da Estratégia. Gabinete Oliveira das Neves.

Caravana Agroecológica Portugal. (2020, 21 de dezembro). *Rede alimentar de Mértola* [Vídeo]. Facebook. <https://www.facebook.com/watch/?v=200273235110978>

Casa do Povo de Santana de Cambas. (2020). *A cozinha da avó*. <https://www.acozinhadaavo.pt/o-projeto-da-cozinha-da-avo/>

Castro, I. R. D. (2015). Desafios e perspectivas para a promoção da alimentação adequada e saudável no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 31(1), 7–9. <https://doi.org/10.1590/0102-311XPE010115>

Chamusca, P., Marques, J., Pires, S., & Teles, F. (2022). Territorial cohesion: Discussing the mismatch between conceptual definitions and the understanding of local and intra-regional public decision-makers. *Territory, Politics, Governance*, 1–23. <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2044899>

Chiffolleau, Y., & Dourian, T. (2020). Sustainable food supply chains: Is shortening the answer? A literature review for a research and innovation agenda. *Sustainability*, 12(23), Artigo 9831. <https://doi.org/10.3390/su12239831>

Comissão Europeia. (2019, 11 de dezembro). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Pacto Ecológico Europeu*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF

Comissão Europeia. (2020a, 20 de maio). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Estratégia do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF

Comissão Europeia. (2020b, 1 de dezembro). *Agenda Territorial 2030: Um futuro para todos os territórios*. https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jun2021_pt.pdf

Committee on World Food Security. (2014). *Principles for responsible investment in agriculture and food systems*. <http://www.fao.org/3/a-au866e.pdf>

Contreras, J. (2013). Dieta mediterrânica: Da necessidade como virtude à virtude como necessidade. In J. L. Santos, I. Carmo, P. Graça, & I. Ribeiro (Eds.), *O futuro da alimentação: Ambiente, saúde e economia* (pp. 212–229). Fundação Calouste Gulbenkian.

Delgado, C. (2018). Como desenvolver sistemas alimentares sustentáveis? *Revista da Rede Rural Nacional*, (7), 14. <https://www.rederural.gov.pt/centro-de-recursos/send/2-agricultura-agroindustria/751-revista-emrede-n-7-caminhos-para-uma-alimentacao-saudavel>

European Commission. (2019). *Direct payments to agricultural producers – Graphs and figures. Financial year 2019*. https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2020-10/direct-aid-report-2019_en_0.pdf

Ferreiro, M. D. F., Salavisa, I., Bizarro, S., & Soares, M. (2020). O sistema alimentar em Portugal: Transições para a sustentabilidade e políticas públicas. *Cidades. Comunidades e Territórios*, (41), 177–195. <https://journals.openedition.org/cidades/3026?lang=fr>

Instituto Nacional de Estatística. (2021). *Censos de 2021 – Divulgação dos resultados provisórios*. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=526271534&DESTAQUESmodo=2&lang=pt

Lyotard, J. F. (1979). *La condition postmoderne*. Les Éditions de Minuit.

Machado, P. P., Oliveira, N. R. F. D., & Mendes, Á. N. (2016). O indigesto sistema do alimento mercadoria. *Saúde e Sociedade*, 25(2), 505–515. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902016151741>

Mértola Future Lab (s.d-a). *À noite no mercado: por uma alimentação de base local, sazonal, económica e ambientalmente sustentável*. <https://www.mertolafuturelab.com/blog/portfolio/a-noite-no-mercado/>

Mértola Future Lab. (s.d-b). *Estação biológica de Mértola*. <https://www.mertolafuturelab.com/blog/portfolio/estacao-biologica-de-mertola/>

Ministério da Economia e Mar. (2021). *Síntese e estatísticas. Mértola*. <https://www.gee.gov.pt/pt/lista-publicacoes/estatisticas-regionais/distritos-concelhos/beja/mertola/2995-mertola/file>

Montanari, M. (2008). *Comida como cultura*. Editora Senac.

Nègre, F. (2022). *O financiamento da PAC. Fichas técnicas sobre a União Europeia – 2022. Parlamento Europeu*. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_3.2.2.pdf

Organização das Nações Unidas. (2015). *Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), última edição em 13 de outubro de 2015*. <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>

Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. (2015, 16 de julho). *La Unión Europea y la FAO lanzan nuevos programas para impulsar la seguridad alimentaria y nutricional, la agricultura sostenible y la resiliencia*. <https://www.fao.org/news/story/pt/item/298449/icode/>

Parlamento Europeu. (2021). *Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de outubro de 2021, sobre uma Estratégia do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0425_PT.html

Pordata. (2020). *Área em agricultura biológica (%)*. [https://www.pordata.pt/Europa/Superf%C3%ADcie+em+agricultura+biol%C3%B3gica+\(percentagem\)-3537](https://www.pordata.pt/Europa/Superf%C3%ADcie+em+agricultura+biol%C3%B3gica+(percentagem)-3537)

Pordata. (2021). *Densidade populacional*. <https://www.pordata.pt/Municipios/Densidade+populacional-452>

Redclift, M. (2005). Sustainable development (1987–2005): An oxymoron comes of age. *Sustainable Development*, 13(4), 212–227. <https://doi.org/10.1002/sd.281>

Santos, J. (2020). *Climate change, new metanarrative for humanity: Climate policy in the Western Mediterranean* [Tese de doutoramento, Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10451/45283>

Silva, M. T. S. C. (2008). *Caracterização sócio-económica do distrito de Beja*. REAPN.

Sotilo, C., & Luderer, C. (2022). CSA: Um programa de agroecologia em Portugal e seus códigos culturais. *Rivar*, 9(26), 36–54. <https://doi.org/10.35588/rivar.v9i26.5516>

Vasan, S. (2021). The environment as a meta-narrative: Introduction to a special issue. *Journal of Developing Societies*, 37(2), 143–150. <https://doi.org/10.1177/0169796X211001226>

Vizinho, A., Avelar, D., Fonseca, A. L., Carvalho, S., Sucena-Paiva, L., Pinho, P., Nunes, A., Branquinho, C., Vasconcelos, A. C., Santos, F. D., Roxo, M. J., & Penha-Lopes, G. (2021). Framing the application of adaptation pathways for agroforestry in Mediterranean drylands. *Land Use Policy*, 104, Artigo 105348. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105348>

World Commission on Environment and Development. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our common future*. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

Zawojcka, A. (2007). The distribution of direct payments of CAP to producers amongst EU Member States. *Problems of World Agriculture/Problemy Rolnictwa Światowego*, 1(16), 101–111. <http://doi.org/10.22004/ag.econ.198960>

Governança, Movimentos Sociais de Base Territorial e Participação Cívica em Portugal

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.9>

Fernando Nogueira

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território,
Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal
<https://orcid.org/0000-0002-5820-3607>
f.nogueira@ua.pt

João Seixas

Departamento de Geografia e Planeamento Regional, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade NOVA de Lisboa, Lisboa, Portugal
<https://orcid.org/0000-0002-4948-9113>
jseixas@fcsh.unl.pt

José Carlos Mota

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território,
Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal
<https://orcid.org/0000-0001-8953-2027>
jcmota@ua.pt

Resumo

Com o propósito de discutir os papéis da cidadania em contextos de governação participativa ponderam-se conjuntamente as heranças pesadas, relativas às práticas clássicas de ação política e às próprias estruturas e culturas de administração pública, e a emergência de perspetivas e agendas de cidadania que percecionam aquelas heranças da cultura de representatividade política desfasadas das suas necessidades. Constatam-se que a

polarização que daqui resultou não se tem traduzido em simples imobilismo, mas que as respostas que o sistema tem encontrado para promover o encontro entre umas e outras são dispersas e voluntaristas. São, também, pouco claros os mecanismos que devem nortear a incorporação dos contributos daqueles que, na esfera dos movimentos e grupos da sociedade civil, se percebem como legítimos agentes de transformação da sociedade, mantendo-se, por isso, relativamente a uns e a outros, significativas incertezas nos processos, nos seus resultados e na sua democraticidade. Esta reflexão conduz-nos, necessariamente, à escala da governação urbana, nos territórios do “Estado mais próximo”, onde a expectativa relativamente às possibilidades de maior socialização dos impactos localizados (e das oportunidades e constrangimentos), se pode traduzir, também, numa maior influência de comunidades e cidadãos na racionalização coletiva da ação pública. Depois de discutir a medida em que os desafios atuais da governação urbana são, simultaneamente, um substrato favorável ao estiramento das *esferas públicas*, um campo de experimentação de soluções de gestão mais proativas e valorizadoras das instituições e comunidades locais e, face à sua escala e acuidade, um estímulo a uma maior partilha de responsabilidades e de ação com a sociedade civil organizada, discutem-se: os figurinos da ação dos movimentos cívicos de base territorial e do seu diálogo com os poderes instituídos; as possibilidades de aprofundar os mecanismos de envolvimento cidadão nos mecanismos participativos de tomada de decisão; e as vias para a valorização e institucionalização dos movimentos de base cívica. A reflexão desemboca numa discussão sobre as oportunidades e limitações dos espaços consolidados e inovadores de participação, no caso português, explorando caminhos possíveis de intermediação entre estes e a ação e aspirações dos movimentos de base cidadã.

Palavras-chave

governança urbana, participação cívica, cidadania, espaços de participação

Introdução

A presente reflexão é suscitada tanto pela constatação de que a polis contemporânea se encontra cada vez mais ambivalente, como pela percepção de que esta ambivalência tem evidentes reflexos na desequilibrada evolução das suas dinâmicas e pautas políticas, de governança e de participação. A gestão das relações na esfera pública para compreender e definir o que é de interesse comum encontra-se estirada entre as heranças institucionais e

culturais da representatividade política, e um contínuo distanciamento de muitos cidadãos dos *mundos políticos* que, por via dessas mesmas heranças, os percebem desfasados das necessidades. Vive-se, em Portugal, um momento de tensão entre modelos de governança mais tradicional (centrada em agendas *mainstream*, sectoriais, burocráticas e pouco transparentes), o posicionamento de diversas linhas programáticas de cariz inovador e tendencialmente transversais e participativas (mas ainda muito laterais face às estruturas institucionais e político-administrativas), e movimentos sociais de base territorial com novas agendas e uma crescente disponibilidade por parte de cidadãos e agentes (para maior envolvimento na construção da coisa pública).

O distanciamento social no debate e formação de políticas, nos processos de tomada de decisão e no acompanhamento dos resultados que estas produzem cresceu à custa do desgaste dos mecanismos de coesão social, que se admitiu estarem impregnados nas funções e na atuação do Estado. Suscitam-se, agora, outras formas de mediação entre o Estado e o cidadão, o qual inserido em redes de interação local, intermediadas pela sua existência global-digital, se percebe na periferia. Esta periferização, multidimensional e situada no tempo e no espaço da sua existência quotidiana, escapa aos ciclos temporais longos dos mecanismos de representação e contribui para a erosão dos mecanismos de participação na produção da cidade. As dicotomias *rural-urbano* ou centro da *cidade-bairro dormitório* são exemplos que traduzem visões e hierarquias (simplistas) que têm legitimado as racionalidades da intervenção do Estado, e que estigmatizam diversidades sociais e territoriais, paradoxalmente a coberto de narrativas de inclusão das mesmas.

A questão territorial está, ela própria, em reelaboração, na acomodação das exigências de uma governação multinível que balanceie a gestão de problemas globais e a condução europeia de políticas, por um lado, e a procura, através da desconcentração do Estado, de ação de proximidade e de uma autonomização mais responsiva aos problemas locais, por outro. O poder local, em Portugal, encontra-se, por sua vez, na encruzilhada de ter de responder a um aumento significativo de competências que o Estado nele delegou e de ser simultaneamente o “Estado mais próximo” e, nesse sentido, o parceiro privilegiado de uma miríade de solicitações e iniciativas, ao mesmo tempo que está crescentemente condicionado pela necessidade de procurar alternativas de financiamento, mais voláteis e dependentes de contratos-programa e da elaboração de projetos. Existe, por isso, uma expectativa relativamente às possibilidades de maior socialização dos

impactos localizados e das oportunidades (e constrangimentos) que daqui resultam para as comunidades e cidadãos, e que suscita a procura de novos “centros” de racionalização coletiva da ação pública.

Sem cair num relativismo exacerbado, fragmentado pelo individualismo, o desafio que se coloca é o de construir novas lógicas e metodologias de envolvimento dos cidadãos, que, por sua vez, criem arenas, tragam novos atores e promovam novas formas de mediação que conduzam a políticas, planos e projetos mais assertivos e alinhados com as dinâmicas de transição que os desafios estruturantes e a política europeia impõem. Políticas também mais horizontalizadas na construção deliberativa de uma noção de destino (e de valor público) da ação, perante esferas públicas difusas, mas também crescentemente reivindicativas relativamente à qualidade da sua existência em lugares concretos.

A reflexão que se segue espera contribuir para o debate destas questões, procurando valorizar as oportunidades que se têm aberto à participação no âmbito de programas e projetos territoriais, mas problematizando outras vias de abertura da governação à sociedade civil. Depois desta introdução, a Secção 2 discorre sobre os desafios da governança territorial, com ênfase nos territórios urbanos. A Secção 3 problematiza a emergência dos movimentos sociais de base territorial, discernindo uma tipologia para a sua ação que é complementar à sistematização das oportunidades de aprofundamento da participação cidadã, que resultou dos contributos trazidos a debate, na Secção 4.

Os Desafios Contemporâneos da Governança Urbana em Portugal

Novas Complexidades: Transições e Desafios

Tornou-se lugar-comum a narrativa de que o mundo se encontra num novo paradigma civilizacional. É, porém, muito menos frequente encontrar descrições consideravelmente claras sobre que novo, ou novos, paradigma(s) serão, bem como sobre como para eles nos dirigimos. Embora perante amplas evidências sobre determinadas tendências pesadas, os caminhos de mudança e de transição, bem como as suas múltiplas construções socioculturais, mantêm-se consideravelmente instáveis (Agamben, 2013; Innerarity, 2019/2021).

No que concerne aos âmbitos territoriais, tanto as tensões como as pressões para a mudança, são particularmente evidentes. Após um largo e intenso período caracterizado por um crescimento contínuo, associado a fortes processos de metropolização e de dispersão — e que, para o caso português, moldou

de forma profunda não apenas a sociedade, a economia e as paisagens, mas também as próprias pautas de governação autárquica em democracia – instalam-se agora distintas realidades. Novas tendências: nos habitats; nos usos, produções e consumos; nas estruturas e redes de interligações e interdependências; encontram-se hoje em franco desenvolvimento (Bauman, 2000; Harvey, 2001; Sennett, 2016). Dinâmicas de crescente complexidade, que questionam práticas clássicas de ação política e as próprias estruturas e culturas de administração pública. Em dimensões centrais para as políticas de base territorial, como, por exemplo, nos campos do urbanismo e do ordenamento do território, entrou-se num sucessivo processo de crise e de tentativa de reinvenção, face às capacidades de regulação dos usos do solo, de dinamização social e económica, e mesmo de redistribuição e de coesão socioespacial (Healey, 2005; Nel.lo, 2018; Secchi, 2013; Seixas, 2013, 2021).

Por seu lado, a par destas transformações, vai-se igualmente desenvolvendo uma nova cultura política na sociedade civil, notavelmente visível nas novas gerações mais escolarizadas e com novas práticas de interação sociocultural e de consciencialização política – e agora confrontadas com uma série de novos dilemas e dificuldades (Clark & Hoffman-Martinot, 1998; Seixas & Guterres, 2019; Villaverde Cabral et al., 2008). Os diferenciais entre as respostas políticas e as necessidades e exigências sociais – particularmente visíveis em sectores essenciais como nos casos da habitação ou da mobilidade – têm desenvolvido tensões de nova ordem, e um consequente crescimento de manifestações político-sociais e de movimentos cívicos (Seixas & Guterres, 2019). Pressionando pela necessidade de reformulação das pautas de governação territorial, nos seus mais diversos domínios – das dinâmicas e modelos de gestão pública e de regulação, à organização das estruturas político-administrativas, enfim aos processos de governança e de participação.

Governança: Potencialidades e Fragilidades

Concomitantemente, as autarquias portuguesas vão-se transformando. Uma transformação que é por sua vez muito influenciada pelas exigências da União Europeia na aplicação dos quadros estratégicos e programáticos das políticas de coesão. Mas uma transformação que decorre de forma consideravelmente orgânica e desigual, nos distintos territórios geográficos e institucionais do país – o que, em termos globais, a condiciona bastante e a deixa com importantes fragilidades de base (Seixas & Albet, 2012). Não obstante de práticas de gestão de base eminentemente reativa – sustentadas no licenciamento urbanístico, no provisionamento de infraestruturas

básicas e numa ação social de base assistencialista — tem-se, paulatinamente, passado para lógicas mais estratégicas e para dinâmicas mais pró-ativas, procurando-se trabalhar sob perspetivas mais transversais na regeneração de habitats, no empreendedorismo socioeconómico, na valorização comunitária, nas questões ecológicas. E, nestes sentidos, as autarquias procurando desempenhar papéis de “ativação”, ou mesmo de coordenação, das múltiplas instituições e agentes sociais, económicos e cívicos, em cada tipo de sector ou território. Mas também aqui, ou sobretudo aqui, por formas ainda muito parciais e desiguais, na larga maioria dos casos em situações ainda consideravelmente laterais, e com considerável insegurança.

Assim, desde alturas do início da segunda década do século que diversas linhas concretas de governança têm sido propostas pelos governos locais. Destas, o orçamento participativo é a mais referida nestes primeiros anos, com Portugal como o país europeu onde este instrumento terá tido maior implantação. Programas de cocriação política hoje consideravelmente conhecidos — mas ainda não muito mimetizados — como é o caso do programa BIP-ZIP (desde 2010), aplicado nos bairros mais desfavorecidos do município de Lisboa, tornaram-se referência para outras experiências e notavelmente para o programa nacional Bairros Saudáveis (10 anos depois). Por sua vez, diversas autarquias têm-se candidatado a programas europeus que exigem dinâmicas locais de governança, como é caso do Programa de Cooperação Territorial Europeia URBACT.

Não obstante a considerável organicidade, os desequilíbrios e as fragilidades visíveis nos movimentos político-administrativos sociopolíticos em curso, estas experiências têm tido impactos crescentes nos domínios das políticas urbanas e territoriais (Merrifield, 2013; Seixas & Mota, 2021). A paulatina multiplicação de processos — formais e informais — onde se sucede algum tipo de influência por parte de agentes externos às estruturas públicas e administrativas, a par de paralelas linhas de modernização destas, vai originando distintas lógicas de redistribuição do poder político de base territorial. Em diversas dimensões, áreas e escalas de ação — dos processos de planeamento (Healey, 2005), às políticas e programáticas (Fainstein, 2001), na própria transformação das culturas político-administrativas, dirigindo-se para práticas mais permanentes de participação e de envolvimento (Le Galès, 1998; Nel.lo, 2018; Rio Fernandes et al., 2021; Subirats, 2001).

Contudo, a par do posicionamento crescente de uma vasta miríade de abordagens estratégicas e programáticas de governança e de participação, vão também aumentando as perceções, internas e externas, das limitações

destas linhas (Falanga & Ferrão, 2021; Seixas & Mota, 2021), mantendo-se significativas incertezas nos processos, nos seus resultados, na sua democraticidade.

Ainda assim, é cada vez mais visível a sobreposição de iniciativas de governança, do dinamismo de movimentos cívicos, e de estruturas organizacionais e culturais que permanecem clássicas, burocráticas e consideravelmente dependentes de estímulos e de reciprocidades internas ou partidárias, circunstância que origina resultados bastante fragmentados e desestruturados.

Por seu lado, as novas pressões a que os governos locais se encontram sujeitos, com a crise pandémica e a guerra na Ucrânia, e as consequentes variabilidades socioeconómicas e ecológicas de ordem global, podem não contribuir para o reforço institucional nestas direções, mas podem, paradoxalmente, provocar novos tipos de exigências nestes sentidos, sobretudo por parte da sociedade civil.

A Emergência de Novos Movimentos Sociais de Base Territorial

Os movimentos sociais organizados em torno de questões urbanas estão há décadas na agenda social e académica, com particular destaque para o debate em torno do direito à cidade (Harvey, 2008; Lefebvre, 1968). São várias as razões da emergência dos movimentos sociais de base territorial: as crescentes necessidades dos cidadãos, das necessidades básicas (habitação, educação, saúde e transportes) às mais específicas (cultura, ambiente e património), e a dificuldade de resposta do Estado (seja por falta de meios, percepção das necessidades ou ambígua defesa do interesse coletivo); a abertura do Estado para a construção de novas formas de envolvimento dos cidadãos, impulsionado por orientações supranacionais e nacionais e a disponibilidade destes para participar na construção de políticas públicas e projetos, com graus de intensidade diferente; e, por último, a crescente complexidade dos desafios societais (pandemia, crise social, etc.) para as quais o Estado não possui a resposta.

Apesar do crescente protagonismo destes movimentos, a sua natureza não é ainda clara. Heylighen (2001) refere-se aos movimentos cívicos urbanos como “movimentos auto-organizados”, de geração mais ou menos espontânea, possuindo ação local e visão global. Sublinha, ainda, a sua natureza em rede, baseada nas comunidades locais, fora do controle do governo local, visando ajudar a melhorar a participação dos cidadãos.

O papel dos movimentos cívicos urbanos tem sido crescente, sendo um elemento essencial na construção de uma agenda transformadora dos territórios, comunidades e ecossistemas onde atuam, visando gerar novas respostas com impacto social. Ferrão (2011) classifica estes movimentos em torno da sua capacidade de articular “habilidade, força, inteligência e disposição para construir três nexos estratégicos: tempo, espaço e práticas” (p. 6). Em relação ao tempo, explicita capacidade de “combinar o curso temporal das mudanças estruturais (a crise)”, “a lentidão dos processos de aprendizagem (pessoas, comunidades e organizações)” e “a sua dinâmica instantânea (força) e efêmera (fraqueza)”. Quanto ao espaço, o autor aponta “a necessidade de articular as preocupações locais com os espaços quotidianos mais globais (direitos e valores) e o risco de confundir o lugar com o localismo”. Por último, quanto às práticas, “constitui, muitas vezes, um mundo diverso, fragmentado e sem comunicação entre si, que não tem uma linguagem comum, ignorando-se mutuamente”, possuindo “dificuldade em partilhar memórias, linguagens e um projeto comum, pois são projetos, atores, conceitos e metodologias diferentes, ainda que a finalidade e objeto estejam próximos”.

Apesar da sua natureza, os movimentos cívicos urbanos e o seu poder de envolvimento da comunidade em modelos de auto-organização apresentam um potencial relevante, nomeadamente: “a valorização dos diferentes tipos de conhecimento (científico, técnico e empírico) e sua combinação assertiva em relação a preocupações ou interesses comuns”; a “construção de um entendimento compartilhado auxilia no lançamento de objetivos comuns, favorecendo um contexto de ação coletiva, especialmente em base experimental”; “o aumento da atenção e da responsabilização do público pelas decisões relativas à alocação de recursos públicos; e a expansão das oportunidades de participação cívica auto-organizada” (Mota, 2013).

Em Portugal, as dinâmicas de auto-organização são ainda frágeis. Por um lado, de acordo com o European Social Survey, regista-se por cá o mais baixo índice de associativismo por habitante de toda a Europa (Melo de Carvalho, 2002). O European Values Study 2017–2020 comprova essa realidade. No que concerne ao voluntariado, só 8% dos inquiridos respondeu positivamente, o terceiro valor mais baixo encontrado entre os 34 países onde o inquérito foi realizado (Ramos & Magalhães, 2021).

Num estudo coordenado por Viegas (2011) sobre participação associativa em Portugal, o retrato mostra uma disponibilidade sobretudo centrada nas associações desportivas, culturais, recreativas e religiosas, revelando fundamentalmente uma preocupação com a “integração social dos seus membros, mas

uma fraca contribuição para o debate na esfera pública” (p. 50). Por outro lado, as associações com maior impacto no debate da esfera pública, como as de consumidores, defesa de direitos de cidadania e de valores sociais, são as que apresentam um peso menor, bastante aquém dos valores médios europeus.

No âmbito de um estudo recente sobre as reconfigurações de movimentos sociais urbanos (Figura 1), em Portugal, Seixas e Mota (2021) propõem uma tipologia baseada nas suas motivações, formas de organização, práticas e resultados, baseada na seguinte classificação: os movimentos de protesto surgem como resposta reativa face a uma questão urbana – plano ou projeto – para influenciar o processo de tomada de decisão, esgotando-se assim que a causa esteja resolvida. Os movimentos de reflexão aparecem com o objetivo de criar conhecimento e debate sobre o futuro da cidade, não possuindo a ambição de influenciar diretamente o processo decisório, mas o contexto e as práticas a ele associados. Os movimentos de ação tática são criados para agir de forma expedita na transformação das cidades e do seu espaço público, através de ações de baixo custo e de impacto visível. Por último, os movimentos de inovação cívico-política, emergem para experimentar novos modelos de decisão envolvendo os cidadãos.



Figura 1 Tipologias de movimentos cívicos urbanos.

Fonte. De “Dialogues, Tensions, and Expectations Between Urban Civic Movements and City Administration: Lessons for Urban Political Evolution From Two Recent Participatory Processes in Portugal”, por J. Seixas e J. Mota, 2021, *The Evolving Scholar*, p. 3 (<https://doi.org/10.24404/616ca02036561a00099446b7>).

Em Portugal, os movimentos sociais urbanos estão sobretudo associados a lógicas de protesto, ganhando expressão pela visibilidade mediática que adquirem, mas confrontando-se com os limites da postura *adversarial* e de tensão com os decisores. Mais recentemente, têm surgido movimentos ligados a ações táticas e lógicas de reflexão em resultado da procura de novos modelos de diálogo com os poderes públicos e com os cidadãos e da ambição de maior eficácia nos seus impactos (nomeadamente, os programas BIP-ZIP e Bairros Saudáveis, e os processos participativos de planos territoriais). Por último, os movimentos de inovação cívica e política exprimem a necessidade de encontrar formas de mediação que valorizem a diversidade de temas e atores e de construção colaborativa de propostas para os desafios societais (a título de exemplo, os Laboratórios de Cidadania em Aveiro e Barreiro, os projetos de inovação social apoiados pela Estrutura de Missão Portugal Inovação Social e as assembleias de cidadãos).

Vive-se um conjunto de complexos desafios societais — relacionados com a crise climática, crise pandémica e crise demográfica — que obriga a elevar a fasquia e a exigência da política pública. Vários programas da União Europeia — Pacto Ecológico Europeu, Novo Bauhaus Europeu e 100 Cidades com Impacto Neutro no Clima — visam acelerar a transição para uma economia, mobilidade e ambiente construído mais descarbonizados. As mudanças desejadas terão certamente muitas consequências na vida dos cidadãos e estes têm de compreender a sua necessidade e ser mobilizados para a sua identificação, e para a conceção e implementação de soluções, garantindo uma transição justa, para que ninguém fique para trás, o que obriga a envolver os cidadãos e a ter cuidado com a velocidade e ambição da transformação desejada. A definição de um novo quadro de participação cidadã na cocriação de políticas, planos e projetos é crítica, mas também é preciso repensar o acesso a recursos públicos e as maneiras de credibilizar a ação dos agentes e cidadãos que se posicionam como advogados e ativistas empreendedores de agendas alternativas ou complementares àquelas.

Oportunidades Para um Novo Quadro de Participação Cidadã

O Reposicionamento da Cidadania Ativa na Esfera Pública

Um quadro de reflexão que referencie as mudanças necessárias para acolher as transformações (e as expectativas de transformação) nas relações entre o poder político e a sociedade civil, anteriormente explanadas, dificilmente escapa à necessidade de reconhecer o reposicionamento da própria cidadania no contexto da governança, e das suas práticas atuais, enquanto expressões concretas da democracia participativa.

As forças que orientam este reposicionamento da cidadania são tanto contextuais quanto internas à própria governação. Efetivamente, as mudanças necessárias para responder a alguns dos maiores problemas (contextuais) com que a sociedade atualmente se confronta (por exemplo, descarbonização, alterações climáticas, proteção da saúde pública) dependem tanto das ações quotidianas (individuais e coletivas) do cidadão, quanto da intervenção do Estado (Ranson, 2012). A rapidez com que ocorrem as mudanças, por sua vez, pressiona as condições internas ao modo de governação relativamente à morosidade do ciclo de produção de políticas, de que o campo do urbanismo tem sido um caso exemplar. É na interseção de fatores internos e externos à governação, como estes, que os cidadãos (e o exercício da cidadania) se reposicionam, configurando uma sociedade civil heterogênea, a partir de expectativas individuais e coletivas.

A participação pública é fundamentalmente entendida como um elemento fundamental da democracia para garantir uma representação eficaz, facultada pelas atividades políticas, no âmbito dos mecanismos institucionais de governação, nas quais o cidadão se pode envolver na tentativa de influenciar a tomada de decisões políticas. Em contraste com esta visão, de participação convencional, exercida, por exemplo, através do voto ou da militância num partido, vêm crescendo formas extrainstitucionais de envolvimento político, referenciadas como modos de participação não-convencional ou *confrontacional*, tais como ações de protesto ou movimentos sociais (Grasso, 2018). Para os cidadãos com este posicionamento, a ideia de um exercício de cidadania estritamente alinhado com a agenda das instituições governamentais encontra resistência, e até oposição. Para muitos destes, as políticas públicas não respondem à amplitude (experencial) ou à urgência dos seus anseios, e aderem práticas participativas ao estilo *do it yourself* (faça você mesmo) e *do it with others* (faça com outros), agindo como *hackers* cívicos, por exemplo, em intervenções (criativas) urbanas (Waal & Lange, 2019). Outros, assumem uma atitude de protesto, assinando petições, aderindo a manifestações públicas ou praticando formas de ativismo digital (Grasso, 2018). Para uns e para outros, a autonomia e a capacidade organizativa própria reconfiguram as suas relações e ações na esfera pública muito para além das interações Estado-cidadão, numa teia de relações colaborativas e redes que atravessam fronteiras institucionais permeáveis (Fung & Wright, 2003), e que suscitam a re-imaginação dos espaços, sítios e relações que compõem, hoje, a esfera pública (Ranson, 2012, p. 251).

Em síntese, à medida que novas experiências de cidadania e democracia confrontam e transformam as formas mais tradicionais de governação, o espaço para o envolvimento público parece estar a alargar-se (Cornwall, 2004) e torna-se evidente que a exploração de oportunidades de envolvimento dos cidadãos na governação exige tanto um Estado eficaz e recetivo,

quanto uma cidadania consciente e organizada (Gaventa, 2004). Assim, face à natureza dos problemas sociais emergentes, haverá que pensar formas de envolvimento dos cidadãos que estimulem o seu empenho e compromisso com as mudanças necessárias, individual e coletivamente. Na construção do bem comum, que legitima as políticas públicas, é necessário reconhecer mais explicitamente a *viragem de direitos* em curso. Nesta viragem, os cidadãos recolocam-se, não como beneficiários passivos nem como consumidores com poderes para fazerem escolhas, mas como agentes: os *fazedores e moldadores* do seu próprio desenvolvimento (Cornwall, 2002) e, nesse sentido, as práticas públicas, de onde emerge a noção de bem comum, devem contribuir para capacitar os indivíduos para o exercício da cidadania. Finalmente, da transformação da relação entre o poder público e a sociedade civil decorre uma reconfiguração das responsabilidades e direitos (coletivos) de ação na esfera pública. Esta deve ter presente a necessidade de reconectar a política com os excluídos e os mais vulneráveis às assimetrias sociais de acesso e representação nas arenas convencionais de participação, tendo a noção de que, por um lado, o afastamento da comunidade política reduz a oportunidade de os cidadãos serem consideradas as suas preocupações mais prementes e, por outro lado, há uma propensão dos cidadãos comuns para se envolverem em projetos concretos, relacionados com a sua identidade ou assuntos da esfera pública, usando o seu conhecimento corrente para se tornarem fazedores quotidianos das suas comunidades locais (Ranson, 2012, p. 252).

A Prefiguração dos (Novos) Espaços Participativos

Não é de hoje o reconhecimento de que a organização em movimentos sociais está a substituir os partidos políticos enquanto intermediários na representação de interesses entre os cidadãos e o Estado, a ponto de se questionar se este processo de *movimentificação* da política não terá resultado na sua institucionalização, ou seja, os movimentos terem-se tornado parte do repertório convencional de participação (Klandermans, 2003). Em Portugal há, como se reconhece, uma mescla de movimentos cívicos com níveis diferentes de reconhecimento e inserção social, mais permanentes ou mais efémeros, que se “contaminam” entre si e organicamente aumentam as exigências para uma governação mais qualificada, transparente e colaborativa, ao mesmo tempo que estas práticas são ainda consideravelmente laterais em relação à larga maioria das dinâmicas políticas (Mota et al., 2022). Não se pretende discutir aqui as razões deste maior envolvimento em movimentos sociais, mas percebendo a extensão das transformações em curso, e alguns dos seus contornos, explanados na Secção 3, refletir sobre algumas vias de fortalecimento da governação, mais atentas a estas dinâmicas, mobilizando, para o efeito, a dicotomia entre *invited spaces*

(espaços de convocação) e *popular spaces* (espaços populares; Cornwall, 2004), para situar as arenas de mobilização pública.

Os espaços de convocação correspondem às arenas institucionalizadas providenciadas pelos (ou conquistadas aos) poderes públicos e têm estado sob maior escrutínio relativamente à sua representatividade, legitimidade e efetividade (ver a este propósito Wolf et al., 2021). Quer sejam espaços impregnados nos procedimentos de decisão de um governo local ou espaços patrocinados, fora da esfera de ação direta do poder público, reconhecem-se-lhes, entre outras, as fragilidades relativas quer à incapacidade de mobilizar o cidadão comum, marginalizado por iliteracias várias ou inacessibilidade às arenas, quer à sua dependência dos estilos de liderança tecno-política, quanto à disponibilidade para promover estes espaços ou aceitar a influência destes na decisão. Ainda assim, os espaços de convocação apresentam-se, igualmente, como um ambiente de experimentação de modelos alternativos de participação (e de empoderamento). Esta é, efetivamente, uma via a explorar no robustecimento da governança, focalizada na extensão e regeneração das práticas de representação (da democracia representativa; Ranson, 2012), que não exclui, como se reconhece (Cornwall, 2004), a possibilidade de os espaços de convocação poderem ser sítios de articulação da dissidência, bem como de colaboração e compromisso.

Por sua vez, os espaços populares são arenas de mobilização autónoma das pessoas, quer seja sob a forma de protesto, para produzir os seus próprios bens e serviços, ou enquanto espaços de solidariedade e de ajuda mútua. Também estes podem ser efémeros ou dar origem a espaços mais regularizados (associações e grupos cívicos; Cornwall, 2004, pp. 1–2). Face à relevância social daqueles que, dissidentes (ou autoexcluídos) dos mecanismos participativos (de representação), militam a esfera pública pelo lado das práticas populares de participação, enquanto contestatários e/ou como agentes transformadores das suas comunidades, justifica-se que o sistema se reequilibre em favor dos espaços populares, em termos de poder e recursos do Estado que permitam que estas práticas sejam mais duráveis e amplamente acessíveis (Fung & Wright, 2003, p. 22). Algum escrutínio das implicações daqui decorrentes, sugere que se podem colocar problemas de estruturação das reclamações de representatividade face à diversidade de espaços, à sua sustentação social (tipo de vínculos entre as pessoas e disponibilidade destas para permanecerem ligadas) e à aceitação da sua representatividade por parte dos eleitos (implicando, eventualmente, na regularização dos mesmos). Poderá haver tensões decorrentes da vontade de um grupo querer permanecer fora ou de *ocupar* um espaço de convocação, relativamente, por exemplo, à sua capacidade de continuar a produzir propostas alternativas ou à possibilidade de (ceder) aceitar qualquer apoio às suas atividades por parte do Estado (Cornwall, 2004, pp. 6–8).

Reconhecendo o intrincado deste debate, sobrevêm dele pelo menos duas ideias: (a) o envolvimento do cidadão em espaços populares expressa uma intenção de alterar a situação, aspirando também, eventualmente, a influenciar a agenda e as decisões dos espaços de convocação; e (b) para reconectar os cidadãos com a esfera política, são relevantes as oportunidades de participação que permitam responder às questões que afetam o seu cotidiano, à escala do bairro ou da comunidade. Uma e outra sugerem que os espaços populares, devem ser lugares de construção de capacidade dos cidadãos, munindo-os de recursos que lhes permitam usar a sua voz nos espaços de convocação e que lhes assegurem legitimidade para falar nestes em nome de grupos que preferem manter-se fora dos espaços de convocação, e não como cidadãos isolados. Por sua vez, a capacitação para o debate e ação em torno de assuntos da sua comunidade é relevante para apetrechar os cidadãos com uma perspectiva mais alargada das implicações das agendas e estruturas mais amplas da governança. Isto traduzir-se-á, segundo Fung e Wright (2008), na necessidade de criar “unidades locais de ação”, tais como os conselhos de vizinhança ou espaços de cocriação ambiental, para permitirem o planeamento comunitário, a tomada de decisões e implementação que exigem ao poder político a coordenação de oportunidades, a distribuição de recursos e o reconhecimento do direito de agirem. Necessariamente, esta ideia de participação empoderada é um desafio não só para as práticas de participação, mas para a própria noção de governança, e desperta resistência e ceticismo (ver, a propósito, Ranson, 2012, p. 256), mas revive a inusitada clarividência do debate seminal de Arnstein (1969) sobre participação e empoderamento.

O Estado das Coisas: Um Relance Sobre o Experimentado e o Potencial das Práticas Participativas em Portugal

Da discussão anterior resulta claro que o fortalecimento dos processos participativos passa por, designadamente: (a) distender a esfera de convocação dos cidadãos, os sítios onde ocorre a decisão política, salvaguardando o princípio de contribuir para a capacitação daqueles, e promovendo, com níveis variáveis, a sua autonomia e empoderamento; e (b) facultar a capacidade de influência dos movimentos, de fora da esfera de patrocínio ou de influência do Estado, sobre a qualificação e a entrega das políticas públicas.

A Tabela 1 apresenta uma proposta de organização dos espaços de participação, oferecendo uma possível visão sobre as políticas e respostas institucionais que o sistema vem oferecendo em termos do alargamento do envolvimento dos cidadãos. Complementarmente, identificam-se algumas das dificuldades nas práticas existentes e um conjunto de oportunidades, a partir de uma leitura seletiva de algumas iniciativas participativas e de uma reflexão, sobretudo exploratória, das condições para a melhoria dos processos de participação nas condições de governação atuais.

Tabela 1 Espaços Participativos: leitura exploratória de práticas participativas, em Portugal.

Espaços de participação		Políticas e respostas institucionais	Dificuldades	Oportunidades
Participação tradicional		Participação em planos urbanísticos	Elitista, codificado e instrumental para a aprovação	Participação em planos urbanísticos (reformulada em termos comunicacionais e processuais)
		Orçamentos participativos	Ações de capacitação e de deliberação ainda residuais	Orçamentos participativos com oportunidades de deliberação
		Consultas públicas de políticas (variados sectores e escalas)	Frágeis garantias de apresentação de relatórios de consulta pública	Ampliação de redes de capacitação e de conhecimento
Participação institucionalizada "espaços de convocação"	Participação para ignição/ativação de ações	Programa BIP-ZIP	Barreiras à entrada – reduzida capacitação prévia	Fomento de projetos, políticas e redes de cocriação
		Programa Bairros Saudáveis		
		Orçamentos participativos de ação direta	Ónus colocado na capacidade empreendedora dos cidadãos	Gestão partilhada da transformação da cidade
		Política de cidade	Dificuldades na difusão das boas práticas no resto do sistema	Dinamização de redes locais em áreas estratégicas
		Redes locais e internacionais de projetos europeus (e.g., Programa de Cooperação Territorial Europeia URBACT)		Fomento de conselhos/comissões de cidadãos
Participação insurgente "espaços populares"		Eventual alteração de políticas/projetos com significativa contestação social – incluindo a abertura de processos de auscultação/participativos	Elevada desconfiança pública e institucional	Aumento dos processos e canais de auscultação
			Formalismo procedimental – isto só faz sentido se for para falar da Estrutura de Missão Portugal Inovação Social	Suporte em recursos e aprendizagem a grupos de cidadãos
		Eventuais oportunidades de sustentação no âmbito de políticas e programas públicos – por exemplo, Portugal Inovação Social	Reduzida capacidade de suporte ao risco e à experimentação	Mediação de grupos cívicos
			Reduzida sustentabilidade social e temporal de projetos e redes	

Os espaços de convocação englobam as oportunidades mais tradicionais de participação e as que se designam como espaços de ativação/ignição. As primeiras, são constituídas como procedimentos de participação e de consulta pública de programas e políticas, onde se destaca, pela sua peculiaridade, a participação em planos urbanísticos. Em paralelo, tem-se implantado uma prática relativamente alargada de orçamentos participativos, que surge em muitas dimensões claramente associada a questões territoriais e a amenidades socio-espaciais e ambientais. Das segundas, fazem parte programas que explicitamente promovem a participação-ação, através do envolvimento dos participantes em tarefas de cocriação e cogestão. Entre estas, estão os programas BIP-ZIP e Bairros Saudáveis e as práticas inovadoras e experimentais, desenvolvidas no âmbito de iniciativas internacionais e europeias (como as do Programa de Cooperação Territorial Europeia URBACT), que envolvem seletivamente cidades e territórios portugueses. Inclui-se ainda, pela sua originalidade programática, o orçamento participativo de ação direta (município de Aveiro). Os espaços populares, identificados como de participação insurgente, correspondem, em grande medida, a oportunidades *ad hoc*. Ilustram respostas reativas do sistema a iniciativas de mobilização cívica em torno de programas ou decisões públicas que *provocam* o aprofundamento da agenda envolvida e podem dar origem ao surgimento de arenas mais estruturadas (mais ou menos efémeras) de discussão pública e serem, inclusivamente, o ponto de partida para a criação de movimentos cívicos mais estruturados. A título exemplar, inclui-se aqui a experiência do Programa Inovação Social porque este representa uma das poucas situações em que grupos e iniciativas cívicas têm acesso a recursos públicos (e privados) para sustentarem a sua ação em torno de agendas próprias, com um certo grau de autonomia, que incidem nas condições de vida, na cidadania e na promoção de valores territoriais e ambientais. Haverá, porventura, outras iniciativas dispersas, de municípios nomeadamente, que vão experimentando oportunidades semelhantes. Acima de tudo, pretendeu-se evidenciar a dimensão em que o acesso a recursos coletivos (do Estado sobretudo) podem permitir sustentar dinâmicas cívicas com valor público.

Nos parágrafos seguintes, discutem-se, sobretudo, as oportunidades que existem relativamente à transformação das práticas participativas. Assim, nas arenas tradicionais, e no âmbito das políticas e respostas institucionais, as respostas podem passar por:

- Estabelecer momentos participativos mais estruturados e abertos à experimentação no âmbito dos planos urbanísticos — os exemplos

referenciados¹ sugerem que a prontidão dos participantes para saírem de uma lógica individualista e paroquialista na elaboração de propostas é estimulada pela aproximação às suas memórias e vivências, por terem voz em cada ronda do processo e verem os seus contributos encaminhados, mesmo os que não se relacionam com os planos urbanísticos em discussão, para outras áreas da governação local. Metodologicamente, a proposta de elaboração e implementação conjunta de ações experimentais, pretende evitar a dissipação da energia cívica criada no processo, e ter um efeito pedagógico sobre a capacidade coletiva de ação. Na mesma linha de pedagogia cívica, e de coesão intergeracional, têm estado as iniciativas de envolvimento das crianças nestes processos.

- Criar oportunidades de exercício deliberativo e colaborativo nos orçamentos participativos, que obviem a que estes se resumam a espaços de concurso e escolha, de fação ou paroquialistas, de projetos, ou para suprirem necessidades institucionais de financiamento que não encontram resposta noutras fontes. O trabalho de capacitação dos cidadãos na compreensão coletiva dos desafios e na formulação de propostas coesivas no seio das comunidades é essencial.

Para os espaços de ativação/ignição da participação, determinados programas públicos, bem como ativações políticas relativamente recentes representam um crescente manancial de aprendizagens que pode ser usado no envolvimento dos cidadãos na gestão corrente da transformação da cidade, na comunidade e nos bairros, sobretudo ao nível do espaço público e das interfaces urbano-ambientais (e das práticas relativas a estes). Tais são os casos de programas institucionais dirigidos à governança e mesmo à cocriação, como os Bairros Saudáveis, o programa BIP-ZIP, em Lisboa, e similares e em crescente desenvolvimento pelo país. Mas têm-se igualmente sucedido outras situações, ainda mais recentes, de abertura de processos de participação ou mesmo de governança semi-institucionalizada, por efeito de movimentos sociais e de consequente elevada pressão social (Seixas & Mota, 2021), a par de outras, como a recente criação do Conselho de Cidadãos, em Lisboa, que, por iniciativa dos poderes públicos, procura suscitar alguma ativação cidadã. Por seu lado, os exemplos sobre pactos e parcerias para a gestão do espaço público (Instituto de Políticas de Desenvolvimento e Transportes, 2020), envolvendo coletividades e comunidades locais oferecem, a este respeito, oportunidades que estão por explorar, entre nós.

¹ Um conjunto de referências a este trabalho em Marques e Batista (2022).

Neste âmbito, a política de cidades pode oferecer-se como um laboratório de experimentação, face aos seus ciclos de produção de transformações, associadas a projetos, relativamente curtos, se comparados, por exemplo, com os dos planos urbanísticos, considerando, também, a relativa estabilidade dos seus ciclos de financiamento (POLIS, POLIS XXI, PEDUS) ao longo do tempo. Em causa, estará a maior disponibilidade, evidenciada, de os cidadãos participarem quando aumenta o nível de prontidão na resolução dos seus problemas quotidianos e as oportunidades que daqui decorrem de aprendizagem na gestão coletiva de expectativas e de recursos. Também as iniciativas europeias de promoção de redes de desenvolvimento urbano e sustentável nas cidades, como o Programa de Cooperação Territorial Europeia URBACT, vão suscitando a necessidade de incentivar uma maior transferência das aprendizagens realizadas, tanto para o sistema formal de planeamento, como, inclusive, para diversos agentes fora deste. Ao mesmo tempo, percebe-se a necessidade de ultrapassar as descontinuidades participativas associadas a estes e outros processos, e que se traduzem na dissipação de energia cívica entretanto criada e, até, no descrédito dos próprios exercícios participativos. Ao invés, parece essencial apostar na dupla dinamização e continuidade de redes locais em assuntos estratégicos e, designadamente, em campos centrais como na mobilidade, na habitação ou na sustentabilidade ambiental, para assegurar eficácia e sustentabilidade sociopolítica na ação — e fomentando uma tão necessária maior proximidade e confiança nas relações pessoais e institucionais de governação.

É de considerar, ainda, como uma via a explorar, o avanço de instrumentos já sedimentados, como os orçamentos participativos, em direção a um maior envolvimento dos proponentes na elaboração e experimentação da implementação das respetivas propostas, à semelhança do proposto no orçamento participativo de ação direta, do município de Aveiro, se acompanhada de atitudes de eliminação de barreiras sociais à entrada, de facilitação do acesso a recursos e de efetivo empoderamento.

Finalmente, para os espaços populares, no esteio das oportunidades que o programa Portugal Inovação Social parece ter criado para que alguns grupos cívicos regularizados ou instituições do terceiro sector se tenham envolvido em perspetivas colaborativas, entre empreendedores sociais e as comunidades, de cocriação de serviços e de valor, poderá fazer sentido que outras políticas venham suportar o carácter experimental das, atrás sugeridas, *unidades locais de ação*. Estas precisarão de ser sustentadas por um quadro coordenado de oportunidades, de acesso a recursos e de aprendizagens, e de mecanismos de responsividade cívica. Suscitam uma atitude

política e técnica de acolhimento e colaboração com os espaços populares e, eventualmente, de provedoria cívica da ação dos grupos cívicos, caminhos ainda muito pouco percorridos.

Referências

- Agamben G. (2013). *A potência do pensamento*. Relógio D'Água.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity*. Polity Press.
- Clark, T., & Hoffman-Martinot, V. (1998). *The new political culture*. Westview Press.
- Cornwall, A. (2002). Locating citizen participation. *IDS Bulletin*, 33(2), 1–12. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2002.tb00016.x>
- Cornwall, A. (2004). Introduction: New democratic spaces? The politics and dynamics of institutionalised participation. *IDS Bulletin*, 35(2), 1–10. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2004.tb00115.x>
- Fainstein, S. S. (2001). Competitiveness, cohesion, and governance: Their implications for social justice. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(4), 884–888. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00349>
- Falanga, R., & Ferrão, J. (2021). The evaluation of citizen participation in policymaking: Insights from Portugal. *Evaluation and Program Planning*, 84, Artigo 101895. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2020.101895>
- Ferrão, J. (2011). *Cosmopolitismo e dinâmicas cívicas urbanas em Portugal* [Slides de PowerPoint]. SlideShare. <https://pt.slideshare.net/cidadespelaretoma/global-city2-0-joo-ferro>
- Fung, A. & Wright, E. O. (Eds.). (2003). *Deepening democracy: Institutional innovation in empowered participatory governance*. Verso.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2008). Empowered participation for the UK? In S. White & D. Leighton (Eds.), *Building a citizen society: The emerging politics of republican democracy* (pp. 83–92). Lawrence and Wishart.
- Gaventa, J. (2004). Towards participatory governance: Assessing the transformative possibilities. In S. Hickey & G. Mohan (Eds.), *Participation: From tyranny to transformation* (pp. 25–41). Zed Books.
- Grasso, M. T. (2018). Young people's political participation in times of crisis. In S. Pickard & J. Bessant (Eds.), *Young people regenerating politics in times of crisis* (pp. 179–196). Palgrave.
- Harvey, D. (2001). *Spaces of capital. Towards a critical geography*. Routledge.

Harvey, D. (2008) The right to the city. *New Left Review*, (53), 23–40. <https://newleftreview.org/issues/ii53/articles/david-harvey-the-right-to-the-city>

Healey, P. (2005). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies* (2ª ed.). Palgrave Macmillan.

Heylighen F. (2001). The science of self-organization and adaptivity. In L. D. Kiel (Ed.), *Knowledge management, organizational intelligence and learning, and complexity* (pp. 184–211). UNESCO-EOLSS.

Innerarity, D. (2021). *Uma teoria de democracia complexa* (F. Agarez, Trad.). Ideias de Ler. (Trabalho original publicado em 2019)

Instituto de Políticas de Desenvolvimento e Transportes. (2020). *Parcerias para a gestão de espaços públicos*. https://itdpbrasil.org/wp-content/uploads/2020/09/Relat%C3%B3rio_Parcerias-para-a-gest%C3%A3o-de-espa%C3%A7os-p%C3%BAblicos.pdf

Klandermans, B. (2003). Collective political action. In D. O. Sears, L. Huddy, & R. Jervis (Eds.), *Oxford handbook of political psychology* (pp. 670–709). Oxford University Press.

Le Galès, P. (1998). Regulations and governance in European cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(3), 482–506. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00153>

Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. Antropos.

Marques, J. L., & Batista, P. (Eds.) (2022). *Planeamento no contexto das rápidas transformações*. UA Editora. <https://doi.org/10.48528/370h-xc42>

Melo de Carvalho, A. (2002). *Associativismo, inovação social, desenvolvimento*. Confederação do Desporto de Portugal.

Merrifield, A. (2013). The urban question under planetary urbanization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), 909–922. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01189.x>

Mota, J. C. (2013). *Planeamento do território: Metodologias, atores e participação* [Tese de doutoramento, Universidade de Aveiro]. *ria – repositório institucional*. <http://hdl.handle.net/10773/13666>

Mota, J. C. J., Ataíde, A., & Cardoso, C. (2022). Evolução das redes locais de solidariedade em Portugal. Análise em tempos de pandemia e perspetivas para o futuro. In N. Oriol, I. Blanco, & R. Gomà (Eds.), *El apoyo mutuo en tiempos de crisis la solidaridad ciudadana durante la pandemia COVID-19* (pp. 193–224). CLACSO.

Nel.lo, O. (2018). *A cidade em movimento*. Tigre de Papel.

Ramos, A., & Magalhães, P. C. (2021). *Os valores dos portugueses. Resultados do European Values Study*. Fundação Calouste Gulbenkian. https://content.gulbenkian.pt/wp-content/uploads/2021/06/11151946/FutureForum_Studies01_PT.pdf

Ranson, S. (2012). Remaking public spaces for civil society. *Critical Studies in Education*, 53(3), 245–261. <https://doi.org/10.1080/17508487.2012.709468>

Rio Fernandes, J. A., Teles, F., Chamusca, P., & Seixas, J. (2021). The power of the cities and the power in the cities: A multiscale perspective from Portugal. *BAGE. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (87). <https://doi.org/10.21138/bage.2978>

Secchi, B. (2013). *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Laterza.

Seixas, J. (2013). *A cidade na encruzilhada*. Edições Afrontamento.

Seixas, J. (2021). *Lisboa em metamorfose*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Seixas, J., & Albet, A. (2012). *Urban governance in southern Europe*. Ashgate.

Seixas, J., & Guterres, A. B. (2019). Political evolution in the Lisbon of the digital era. Fast urban changes, slow institutional restructuring and growing civic pressures. *Urban Research and Practice*, 11(3). <https://doi.org/10.1080/17535069.2018.1505272>

Seixas, J., & Mota, J. C. (2021). Dialogues, tensions and expectations between urban civic movements and city administration. Lessons for urban politics evolution from two recent participatory processes in Portugal. In L. Qu, A. Wandl, R. Cardoso, L. Van den Burg, C. Newton, C. Forgaci, B. Hausleitner, A. Van Nes, F. Belliard, P. Suijker, A. Bisschop, D. Sepulveda-carmona, T. K. Bacchin, F. Hooimeijer, R. Van Der Velde, M. Van Dorst, & A. Sahoo (Eds.), *The evolving scholar* (pp. 1–9). TU Delft OPEN. <https://doi.org/10.24404/616ca02036561a00099446b7>

Sennett, R. (2016). *Building and dwelling: Ethics for the city*. Allen Lane.

Subirats, J. (Ed.). (2001). *Elementos de nueva política*. Centro de Cultura Contemporània de Barcelona.

Viegas, J. M. L. (2011). A participação associativa em Portugal: Que contribuição para uma sociedade civil forte? *Boletim do Núcleo Cultural da Horta*, (20), 43–58.

Villaverde Cabral, M., Carreira da Silva, F., & Saraiva, T. (Eds.). (2008). *Cidade e cidadania. Governança urbana e participação cidadã*. Publicações ICS. <http://hdl.handle.net/10451/2259>

Waal, M. D., & Lange, M. D. (2019). Introduction. The hacker, the city and their institutions: From grassroots urbanism to systemic change. In M. D. Waal & M. D. Lange (Eds.), *The Hackable City* (pp. 1–22). Springer.

Wolf, J., Nogueira, F., & Borges, M. (2021). A collaborative methodology for local strategic planning: Insights from four plans in Portugal. *Planning Practice & Research*, 36(1), 91–107. <https://doi.org/10.1080/02697459.2020.1755138>

Governança de Proximidade: Capacitação e Sentimento de Pertença

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.10>

Filipe Lima

Junta da Freguesia da Seara, Viana do Castelo, Portugal

<https://orcid.org/0000-0003-1930-1623>

filipemartinslima@gmail.com

Resumo

A estrutura de governação em Portugal é motivo de amplos debates, a propósito de questões muito politizadas, como os processos de regionalização e descentralização, ou de necessidade de aprofundar princípios ou objetivos como a subsidiariedade, a governança ou a sustentabilidade, que frequentemente emanam da Europa. Menos discutido é o tema da governação de proximidade e do papel das Juntas de Freguesia na resposta a problemas concretos e na promoção de desenvolvimento e qualidade de vida. Neste texto, refletimos o percurso e o contexto português, apresentando alguns dos desafios que se sentem na gestão diária de uma Junta de Freguesia. A capacitação dos atores locais e o reforço do sentimento de pertença são questões centrais, em processos de governação que devem dedicar especial atenção a um conjunto de desafios associados à educação, cultura e espaço público.

Palavras-chave

subsidiariedade, freguesias, poder local, empoderamento

A Estrutura de Governação em Portugal

A organização do modelo de governação português estrutura-se em três escalas de hierarquia e dimensão territorial decrescente: central, regional e local. O topo desta hierarquia é corporizado e comandado pelo Governo português, que tradicionalmente se organiza em vários ministérios, secretarias de Estado, direções-gerais e departamentos. Centrado em Lisboa e com reduzida desconcentração e descentralização de competências, a escala central de governação territorial caracteriza-se pela persistência de um forte aparelho burocrático e por uma deficiente coordenação e articulação das diferentes políticas setoriais e âmbitos de intervenção, apesar de esforços e melhorias recentes, designadamente através da implementação de medidas como os programas Simplex e Prace, e várias iniciativas empreendidas pela Agência para a Modernização Administrativa. O Governo é responsável por todas as funções de administração do Estado (partilhando as tarefas de representação e defesa com o Presidente da República), tendo, na linha dos princípios de governação europeus e norte-americanos, adotado, ao longo dos últimos anos, vários processos de abertura à iniciativa privada, especialmente evidentes na multiplicação de parcerias público-privadas e na privatização de vários serviços públicos.

A segunda escala, a regional, apesar de inscrita na Constituição da República Portuguesa (que prevê a criação de regiões em todo o território) e de contemplada na Lei-Quadro das Regiões Administrativas (Lei n.º 56/91, 1991, aprovada por unanimidade na Assembleia da República, em 1991, aquando da criação das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto), é praticamente inexistente em Portugal. A exceção são as regiões autónomas da Madeira e dos Açores, que possuem governos eleitos (com lógicas de funcionamento idênticas ao Governo nacional) e um conjunto de competências que foram progressivamente reforçadas pelos Governos de Portugal. Além destas regiões autónomas, existem órgãos desconcentrados do Governo nas cinco regiões de Portugal continental (comissões de coordenação e desenvolvimento regional), bem como um conjunto de entidades intermunicipais, em processo contínuo de reforço de competências (Figura 1).

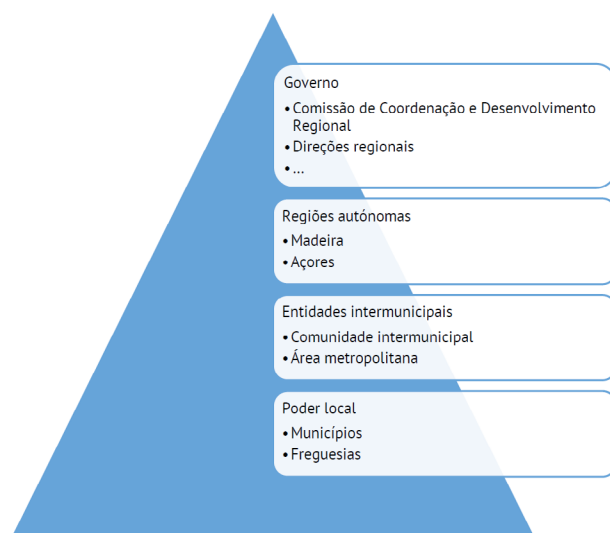


Figura 1 Estrutura de governação em Portugal.

A base desta hierarquia de governação está na escala local, com um mapa de municípios e freguesias herdado da reforma de Passos Manuel em 1836, reestruturado a partir de 2012 para corresponder a exigências da Troika (com a aprovação recente de lei que permite anular a agregação de freguesias, mediante cumprimento de determinados critérios) e que constituem uma estrutura de governo local: com órgãos executivos (Câmara Municipal e Junta de Freguesia) e legisladores/fiscalizadores (Assembleia Municipal e Assembleia de Freguesia), eleitos democraticamente e responsáveis pela gestão de alguns serviços e pela promoção do desenvolvimento local. Além disso, a legislação do início do século XXI (Lei n.º 5-A/2002, 2002) reforçou as competências do poder local no âmbito do planeamento, licenciamento e fiscalização (quase todas concentradas nos municípios, já que as competências das freguesias se limitam aos serviços de proximidade), num processo que acompanhou a multiplicação do número e diversidade de atores públicos e privados envolvidos.

Entre a escala central e a local, a ausência de regiões motivou a procura de soluções e estruturas intermédias. Neste contexto, surgiram algumas figuras, que, no entanto, se revelam ineficazes, uma vez que têm poucas competências, poder ou notoriedade e não resultam de uma eleição direta, mas de nomeações centrais ou negociações no seio das estruturas de poder

local ou local e central. O distrito tem uma natureza de representação do Governo (com competências limitadas), o qual nomeava um governador civil. Todavia, se a dependência e limitação de meios não permitiam grande ação, a não nomeação de governadores pelo XIX Governo Constitucional e a transferência de todas as suas competências para outros órgãos (Lei Orgânica n.º 1/2011, 2011), em especial para as câmaras municipais, forças de segurança e agentes de proteção civil, veio reforçar a sua irrelevância.

Uma segunda solução de criação de patamares intermédios foi, no início do século XXI, a criação de associações especiais de municípios, proposta pelo então Secretário de Estado do Governo de Durão Barroso, Miguel Relvas. Esta iniciativa – dita “Lei Relvas” – dava total liberdade aos municípios para constituírem comunidades intermunicipais, grandes áreas metropolitanas e comunidades urbanas (Lei n.º 10/2003, 2003; Lei n.º 11/2003, 2003), de acordo com objetivos e modelos de funcionamento impostos pelas estruturas de topo, resultando numa irracionalidade espacial e num impasse administrativo, já que os espaços criados apresentavam dimensão desigual, fraca coesão interna e ausência de meios de ação, estando obrigados a protocolar todas as intervenções com o Estado.

A constatação das lacunas da “Lei Relvas” motivou uma maior aposta governamental (já com o Governo socialista de José Sócrates) na Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos III, que se viria a traduzir na reforma legislativa de 2008 (Lei n.º 45/2008, 2008) e na enunciação de medidas potenciadoras da articulação municipal no âmbito do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Nesse sentido, a Lei n.º 45/2008 (2008) regulamentou a criação de comunidades intermunicipais, com a finalidade de promover o planeamento e a gestão da estratégia do desenvolvimento económico, social e ambiental dos territórios abrangidos; articular os investimentos municipais de interesse intermunicipal; participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional e planear as atuações de entidades públicas de carácter supramunicipal (Lei n.º 45/2008, 2008, art. 5). A composição das entidades intermunicipais viria a sofrer ligeiros ajustes em 2013, passando a corresponder totalmente às unidades estatísticas em vigor (Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos III). A participação das áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais nos impostos do Estado definiu-se também neste ano, através do Artigo 69.º da Lei n.º 73/2013 (2013), que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Recentemente observam-se algumas iniciativas de alteração ao mapa das comunidades intermunicipais, estando prevista a sua aprovação em breve. A proposta de lei para alterar a organização do território foi aprovada no Conselho de Ministros e terá de ser submetida e aprovada na Assembleia da República, numa audição parlamentar no âmbito da discussão na especialidade do orçamento do Estado para 2023. O Governo vai propor à Assembleia da República alterações político-administrativas na Península de Setúbal e no Oeste e Ribatejo para criar novas unidades estatísticas que permitam a estas regiões acederem a mais fundos comunitários, anunciou a ministra da Coesão. O Governo submeteu uma proposta de criação das novas unidades estatísticas territoriais (Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos) ao Eurostat, com o objetivo de permitir a estas zonas terem maior acesso a fundos comunitários. No entanto, o organismo europeu alertou que novas Nomenclaturas de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos tinham de corresponder a unidades político-administrativas existentes no território, pelo que a proposta de lei aprovada em 2013 pretende alterar, no regime jurídico das autarquias locais, o mapa das entidades intermunicipais.

Globalmente, pode dizer-se que, em Portugal, os esforços administrativos, políticos e constitucionais de introdução de reformas descentralizadoras (transferência de competências) e *desconcentradoras* (distribuição dos poderes funcionais) se têm revelado insuficientes para promover a modernização administrativa (cooperação institucional e oferta de serviços públicos) do aparelho de Estado, contrariando a tendência europeia de criação de regiões administrativas, promoção do associativismo intermunicipal e estabelecimento de mecanismos de articulação e contratualização entre a administração central e as entidades regionais e locais. A ausência de regiões administrativas em Portugal é especialmente importante na compreensão pela forma como o Estado exerce territorialmente a sua ação, marcada pelo centralismo, descoordenação espacial entre as áreas de governação e uma concentração excessiva da capacidade decisória nas mais diferentes temáticas (ainda que especialmente vincada nas questões financeiras) e com impacto em várias escalas.

A Relevância do Poder Local e da Descentralização

Em Portugal, a relação entre Estado central e poder local, nas suas diversas expressões, é marcada por tensões, avanços e recuos que remontam aos primórdios do poder local (atribuições de Foral ou de Cartas de Couto) e

passam pelo reforço do ideário municipalista, os movimentos descentralizadores da primeira metade do século XIX e pelo reforço do centralismo, no Regime Código Administrativo de 1936, que instituiu a nomeação do presidente do município.

Será com o 25 de abril de 1974 que o poder local ganhará uma nova dimensão, com os autarcas a passarem a ser eleitos por sufrágio direto e universal, tendo por base três pilares: autonomia, finanças locais e separação de poderes.

Desde então, sucederam-se vários reforços das competências municipais, verificando-se que as autarquias assumem sobretudo responsabilidades setoriais que a proximidade favorece. Assim, apesar do Artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP; redação dada pela Lei Constitucional n.º 1/97, 1997) referir que “o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”, só nos últimos anos se observam avanços significativos num processo de verdadeira descentralização.

A autonomia das autarquias locais impõe-se, nos termos do Artigo 288.º, alínea n) da CRP (redação dada pela Lei Constitucional n.º 1/89, 1989), como limite ao poder de revisão constitucional. O princípio da subsidiariedade, também consagrado no Artigo 6.º, Número 1 da CRP (redação dada pela Lei Constitucional n.º 1/97, 1997), materializa-se através da conceção de que “as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações”. O princípio da descentralização administrativa está previsto no Artigo 237.º, cujo Número 1 determina que “as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”. A autonomia das autarquias locais e o princípio da descentralização administrativa não excluem a tutela administrativa a que as autarquias locais estão sujeitas, cujo exercício é regulado por lei e a qual consiste numa tutela de legalidade.

Os avanços registados ao longo dos últimos anos estão associados designadamente com a Lei n.º 75/2013 (2013), que institui um regime de transferência de competências, e com a Lei-Quadro da descentralização (Lei n.º 50/2018, 2018), que promove a descentralização em três níveis: entidades intermunicipais, municípios e freguesias.

A Lei n.º 75/2013 (2013) estabelece cinco objetivos principais, designadamente:

- aproximação das decisões aos cidadãos
- promoção da coesão territorial
- reforço da solidariedade inter-regional
- racionalização dos recursos disponíveis
- melhoria da qualidade dos serviços prestados

Por sua vez, a Lei n.º 50/2018 (2018) define os princípios orientadores do processo de descentralização:

- A transferência efetua-se para a autarquia local ou entidade intermunicipal que, de acordo com a sua natureza, se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa;
- A preservação da autonomia administrativa, financeira, patrimonial, e organizativa das autarquias locais;
- A garantia de qualidade no acesso aos serviços públicos;
- A coesão territorial e a garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público;
- A eficiência e eficácia da gestão pública;
- A garantia da transferência para as autarquias locais dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados, considerando os atualmente aplicados nos serviços e competências descentralizados;
- A estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas.

Considerando a importância da descentralização para o desenvolvimento e o bem-estar, vários estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico identificam Portugal como um dos países com um Estado mais centralizado (Figura 2), sublinhando a vantagem de promover o desenvolvimento de base territorial, para reforçar a subsidiariedade, autonomia e eficiência das políticas públicas.

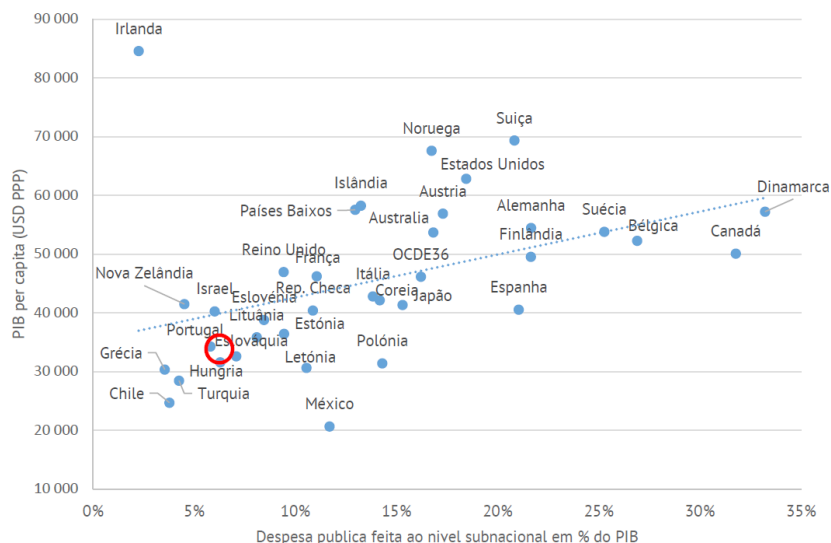


Figura 2 Descentralização da despesa.

Nota. Adaptado de OECD/UCLG World Observatory of Subnational Government Finance and Investment (<https://www.sng-wofi.org/>).

Os Desafios Presentes, num Caminho que Se Prevê Longo

Com base nas ideias apresentadas nos pontos anteriores, discutem-se, de seguida, os principais desafios para reforçar a governação de proximidade. Para tal, considera-se como central o princípio da subsidiariedade, procurando (a) aproximar a tomada de decisão dos cidadãos, em conformidade com o princípio da proximidade enunciado no Artigo 10.º, Número 3, do Tratado da União Europeia (2016); (b) proteger a capacidade de decisão e ação, legitimando a intervenção e assegurando a sua realização na escala mais adequada; e (c) garantir uma certa autonomia das autoridades locais em relação ao poder central, o que implica uma repartição de competências entre diversos níveis de poder.

A governação de proximidade (Figura 3), designadamente aquela que se materializa na escala mais próxima do cidadão – as freguesias –, enfrenta desafios associados a três campos de intervenção – educação, cultura e espaço público – numa ação que deve ser orientada para a capacitação, envolvimento e reforço do sentimento de pertença e identidade por parte de todos os residentes.

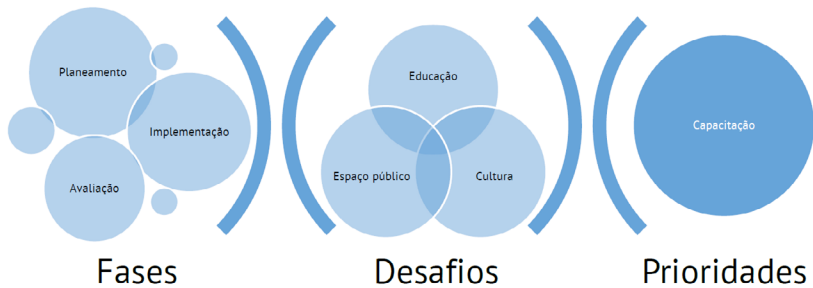


Figura 3 Desafios da governação de proximidade.

No plano da educação, os desafios estão associados diretamente a questões de coesão e justiça social. Procuram garantir o acesso universal a equipamentos e atividades de natureza pública, assegurando uma correta planificação de serviços e de soluções de mobilidade. Esta planificação deve ser assegurada de forma integrada, em articulação com outras escalas e instituições públicas, concorrendo para uma correta gestão dos equipamentos e investimentos realizados. Além desta questão de natureza operacional, há um importante trabalho de natureza estratégica que a governação de proximidade deve realizar. Este trabalho está associado à territorialização dos currículos, ou seja, a uma articulação entre os conceitos e conteúdos programáticos e as dinâmicas sociais, económicas e ambientais de cada espaço. Esta articulação, dificultada pela exigência de cumprimento de manuais e conteúdos em cada ano de escolaridade, pode ser reforçada através de saídas de campo, articulação com entidades locais, desenvolvimento de projetos complementares e de iniciativas de aproximação às empresas ou à produção cultural que aí se realiza.

Este último ponto remete-nos para o segundo grande desafio: a cultura. Além do apoio a entidades, projetos ou iniciativas de natureza cultural, a governação de proximidade deve promover, afincadamente, a ligação das pessoas com o espaço, as memórias e tradições de cada lugar. Esta ligação depende da capacidade de envolvimento de atores locais no planeamento e implementação de iniciativas, assegurando a articulação entre diferentes grupos etários e manifestações culturais. O cidadão não deve ser apenas consumidor, mas envolver-se ativamente na preservação e divulgação dos valores locais, sem esquecer a abertura a outras manifestações artísticas e culturais.

O terceiro desafio é a qualificação do espaço público. Num contexto (Portugal) em que a generalidade das verbas para reabilitação ou regeneração urbana são canalizadas para os principais centros urbanos, a generalidade dos municípios de nível não superior (na designação dos Planos Regionais de Ordenamento do Território) acaba por privilegiar operações urbanas no seu principal centro urbano. Assim, é importante pensar em intervenção urbana de pequena escala, que promova desenvolvimento, qualidade de vida e garanta oportunidades iguais para todos. É, pois, fundamental que a arquitetura seja orientada para a resposta a problemas concretos, alicerçando a sua intervenção no conhecimento da história local, no levantamento das necessidades e expectativas dos residentes e no seu envolvimento no desenho de soluções que favoreçam a sua apropriação. Só assim se promove um espaço urbano inclusivo, de qualidade e que serve todos, reforçando a identidade e sentimento de pertença.

O contexto português é, contudo, bastante desafiador, com elevados níveis de burocracia e centralismo (Governo e municípios), negligenciando frequentemente o envolvimento e levantamento das necessidades. Neste sentido, a capacitação e empoderamento dos atores locais deve ser uma prioridade, traduzida num envolvimento efetivo, ou seja, transversal a todos os momentos de ação (planeamento, implementação e avaliação) e que influencie, de facto, a tomada de decisão.

Referências

Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro, Diário da República n.º 218/1997, Série I-A de 1997-09-20 (1997). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei-constitucional/1-1997-653562>

Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho, Diário da República n.º 155/1989, Suplemento n.º 1, Série I de 1989-07-08 (1989). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei-constitucional/1-1989-496551>

Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, Diário da República n.º 9/2002, 1º Suplemento, Série I-A de 2002-01-11 (2002). https://dre.pt/dre/detalhe/lei/5-a-2002-570504?_ts=1673308800034

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, Diário da República n.º 157/2018, Série I de 2018-08-16 (2018). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/50-2018-116068877>

Lei n.º 56/91, de 13 de agosto, Diário da República n.º 185/1991, Série I-A de 1991-08-13 (1991). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/56-1991-676046>

Lei n.º 10/2003, de 13 de maio, Diário da República n.º 110/2003, Série I-A de 2003-05-13 (2003). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/10-2003-533575>

Lei n.º 11/2003, de 13 de maio, Diário da República n.º 110/2003, Série I-A de 2003-05-13 (2003). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/11-2003-533576>

Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, Diário da República n.º 165/2008, Série I de 2008-08-27 (2008). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/45-2008-453264>

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Diário da República n.º 176/2013, Série I de 2013-09-12 (2013). <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2013-56366098>

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, Diário da República n.º 169/2013, Série I de 2013-09-03 (2013). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/73-2013-499528>

Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, Diário da República n.º 230/2011, Série I de 2011-11-30 (2011). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei-organica/1-2011-146220>

Tratado da União Europeia, de 7 de junho, Jornal Oficial da União Europeia C 202 de 7.6.2016 (2016). https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/art_10/oj

Demografia

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.11>

Ângela Silva

Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território,
Universidade do Porto, Porto, Portugal
<https://orcid.org/0000-0003-2023-6064>
angela_madureira@hotmail.com

Pedro Chamusca

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais,
Universidade do Minho, Braga, Portugal
<https://orcid.org/0000-0001-6921-8057>
pedrochamusca@ics.uminho.pt

Resumo

Em Portugal, caracterizado por um longo inverno demográfico, os desafios demográficos são entendidos como prioritários. Esta discussão associa-se, frequentemente, às questões da baixa densidade ou dos problemas sociais e económicos do interior que, numa perspetiva operacional, se aproxima, cada vez mais, das duas áreas metropolitanas. Neste texto exploramos os desafios demográficos, refletindo o ciclo vicioso que afeta grande parte do território português, apresentando dados da evolução recente e projetando cenários de desenvolvimento.

Palavras-chave

população, baixa densidade, inverno demográfico, coesão territorial

Entre o Interior, a Baixa Densidade e um Ciclo Vicioso que Afeta (Quase Todos)

A Europa enfrenta, hoje, dois desafios demográficos: envelhecimento da população e declínio da população. Esses desafios são dois lados da mesma moeda demográfica. Enquanto a baixa fertilidade e o aumento da longevidade fazem com que as populações envelheçam rapidamente, a baixa fecundidade também leva ao declínio populacional. Embora a migração internacional seja, agora, a principal causa de crescimento da população europeia, é questionável se a migração pode impedir o despovoamento. A migração internacional estimula a diversidade populacional de diferentes maneiras na Europa, mas é o fenómeno demográfico mais volátil, pois depende de fatores difíceis de controlar. Do ponto de vista demográfico, os desafios da migração internacional para a cidadania, tanto da migração intraeuropeia, como mais particularmente da migração de fora da Europa, deverão aumentar no futuro próximo.

No caso português, o contexto é marcado por profundas assimetrias territoriais, frequentemente classificadas ou categorizadas numa dualidade entre campo e cidade, urbano e rural ou litoral e interior. Esta classificação resulta da constatação do peso e importância das duas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto) — bem como da faixa litoral que as une — em matéria de concentração de população e empresas.

A insuficiência destas classificações — no discurso e na aplicação prática de programas ou projetos que reduzam estas assimetrias — motivou a constituição de vários grupos de trabalho e a emergência das lógicas de baixa densidade. Neste processo, a clássica dualidade entre litoral e interior perde relevância, assumindo-se como central a compreensão das várias dinâmicas do território, independentemente da sua posição geográfica.

Esta tendência leva a que se fale, frequentemente, em vários documentos de política e estudos científicos de um ciclo vicioso de baixa densidade, especialmente na sequência do documento que enquadrou o Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos.

Este ciclo vicioso prevê que, quando a baixa densidade populacional se associa a um fraco dinamismo demográfico e empresarial, se criam condições territorialmente depressivas, resultando em fraco investimento, perda de capital humano e insustentabilidade geracional. A proposta é conceitualmente muito interessante porque permite identificar vários critérios que contribuem para a configuração de territórios problema. O *Programa Nacional para a Coesão Territorial* (República Portuguesa, 2017a, 2017b) recupera este esquema para identificar a estratégia de quebra do ciclo,

associada designadamente ao incentivo demográfico, aumento do investimento e ganhos de aglomeração (Figura 1).

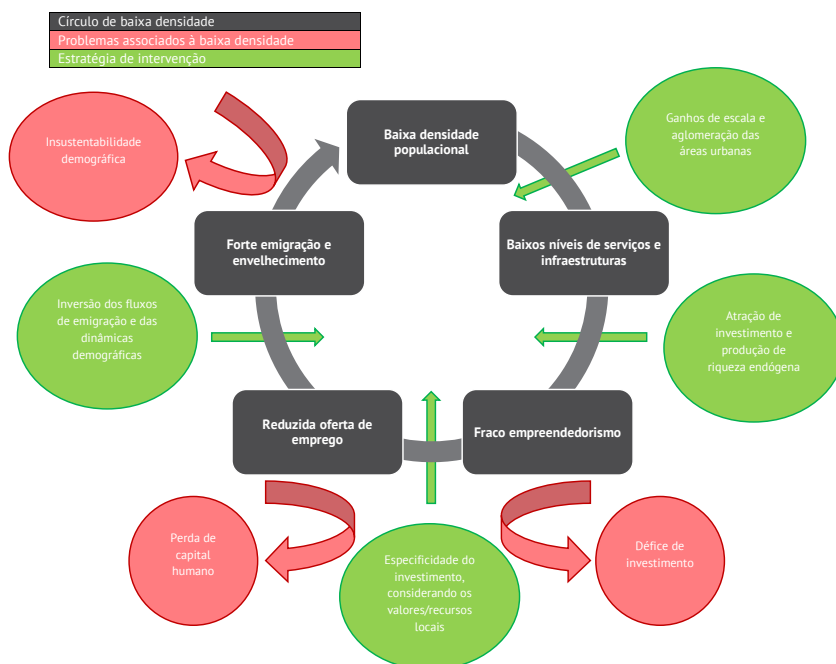


Figura 1 O ciclo vicioso e a estratégia para a quebra do ciclo.

Nota. Elaboração própria, adaptado do *Programa Nacional para a Coesão Territorial e Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos* (República Portuguesa, 2017a, 2017b).

Neste contexto, as mudanças demográficas representam um dos principais desafios sociais que se colocam no momento atual. Estas alterações podem influenciar a taxa de crescimento da economia, o crescimento estrutural da produtividade, padrões de vida, taxas de poupança, consumo e investimento, a taxa de desemprego de longo prazo e a taxa de juros de equilíbrio, as tendências do mercado imobiliário e a procura de ativos financeiros. No caso português, adquirem especial relevância e atenção, em especial nos territórios de interior ou de baixa densidade. As principais transformações estão associadas a um processo de despovoamento, envelhecimento e alteração do perfil social da comunidade (filtragem social), com efeitos evidentes nas dinâmicas económicas e culturais e um reflexo direto no investimento público e privado.

A Relevância das Alterações Demográficas: A Frieza dos Números e das Imagens

O contexto português é claramente marcado por um processo de estagnação do seu efetivo populacional, marcado, numa primeira fase, por um processo de perda territorialmente concentrado nos municípios mais interiores (com concentração na sede de município e despovoamento acentuado de várias freguesias), que nos últimos anos se estendeu a todo o território português.

Além de ser um dos países mais antigos da Europa, Portugal pode vir a tornar-se um dos mais envelhecidos da União Europeia. Até ao final da primeira metade do século XXI, cerca de metade da população vai ter mais de 55 anos. Dados do Eurostat (<https://eurostat.com>) mostram que Portugal envelhece a um ritmo alarmante. Apesar da esperança de vida estar a aumentar, a população ativa será cada vez menor. Os dados da natalidade revelam que, desde os anos 60 do século XX, o número de nascimentos tem vindo sempre a diminuir. Há várias características comuns a registar (Figura 2, Figura 3, Figura 4, Figura 5, Figura 6, Figura 7, Figura 8, Figura 9, Figura 10, Figura 11, Figura 12, Figura 13, Figura 14, Figura 15, Figura 16, Figura 17, Figura 18 e Figura 19):

- Portugal perdeu 2% (217.376 habitantes) da sua população entre 2011 e 2021, observando-se que, durante este período intercensitário, o saldo natural foi negativo em todos os anos.
- Portugal apresenta uma baixa densidade populacional e uma distribuição assimétrica da população no seu território. De facto, em 62,2% dos concelhos, a densidade populacional é inferior a 100 habitantes por km², em 2021. E apenas 11% dos concelhos concentram 52% da população residente, em 2021.
- Portugal mantém uma forte tendência de despovoamento, com os dois espaços metropolitanos (Lisboa e Porto) a continuarem a ter um grande poder de atração para a fixação de residentes. Neste processo, importa destacar que 82,4% dos concelhos perderam residentes entre 2011 e 2021. Refira-se ainda que apenas 10 concelhos (3,6%) registaram um crescimento natural positivo em 2020, ao passo que, em sentido inverso, só 18,7% dos concelhos registaram um saldo migratório negativo em 2020.

- Estas características levam a que se fale num *inverno demográfico* e se assista a uma profunda transformação social da sociedade portuguesa. Para tal concorrem vários fatores, designadamente o envelhecimento e a perda de massa crítica e capital social. A quebra da natalidade e o aumento da esperança média de vida conduzem ao aumento do envelhecimento. Todos os concelhos tinham, em 2020, mais idosos do que jovens. Em 60,4% dos concelhos havia pelo menos 200 idosos por cada 100 jovens. A perda de massa crítica e capital social (filtragem social) traduz-se na saída de população jovem e/ou altamente qualificada, concentrando-se nos espaços urbanos mais dinâmicos ou procurando novas (e melhores) oportunidades noutros países. Com efeito, em 74,5% dos concelhos é superior a percentagem de residentes sem qualquer nível de ensino do que a percentagem de habitantes com ensino superior.
- Há um claro défice de investimento público, traduzido numa insuficiente infraestruturização de alguns territórios e num desigual acesso a bens, serviços básicos e oportunidades de desenvolvimento individual e coletivo. Em consequência, criam-se desigualdades competitivas entre territórios, acentua-se a saída da população e agravam-se problemas para a instalação, fixação ou dinamização do tecido empresarial.
- Há, também, um fraco empreendedorismo económico e investimento privado, motivado quer pela reduzida disponibilidade de mão de obra, quer pelas fracas dinâmicas de empreendedorismo. Como consequência observa-se uma reduzida oferta de emprego, que agrava os problemas demográficos identificados.

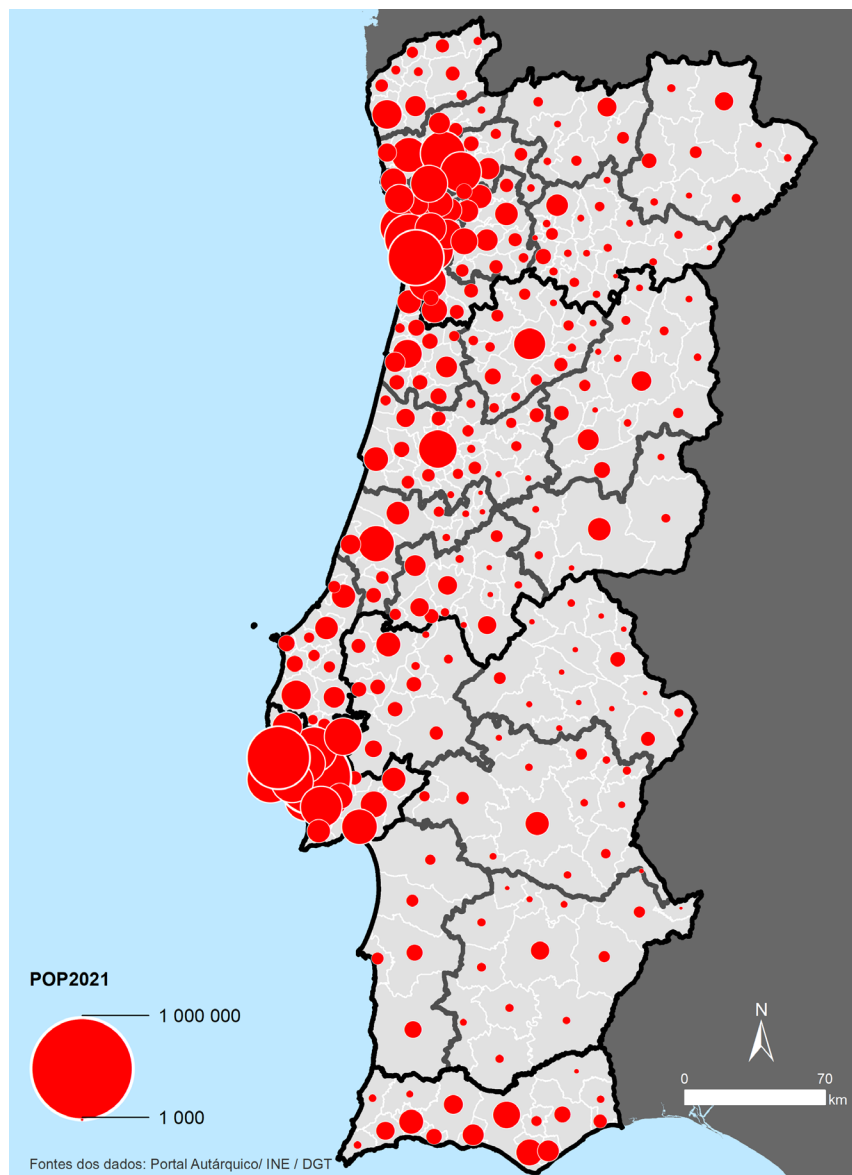


Figura 2 População residente (2021).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

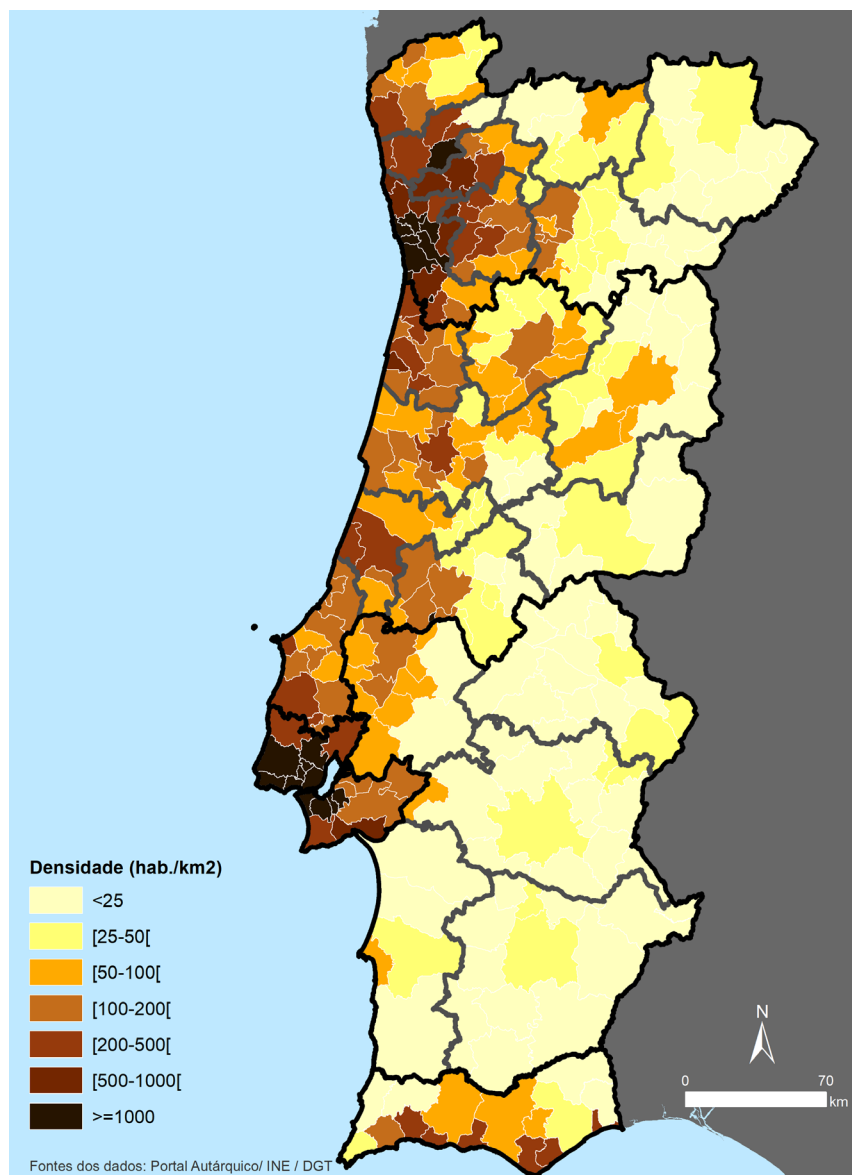


Figura 3 Densidade populacional (2021).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

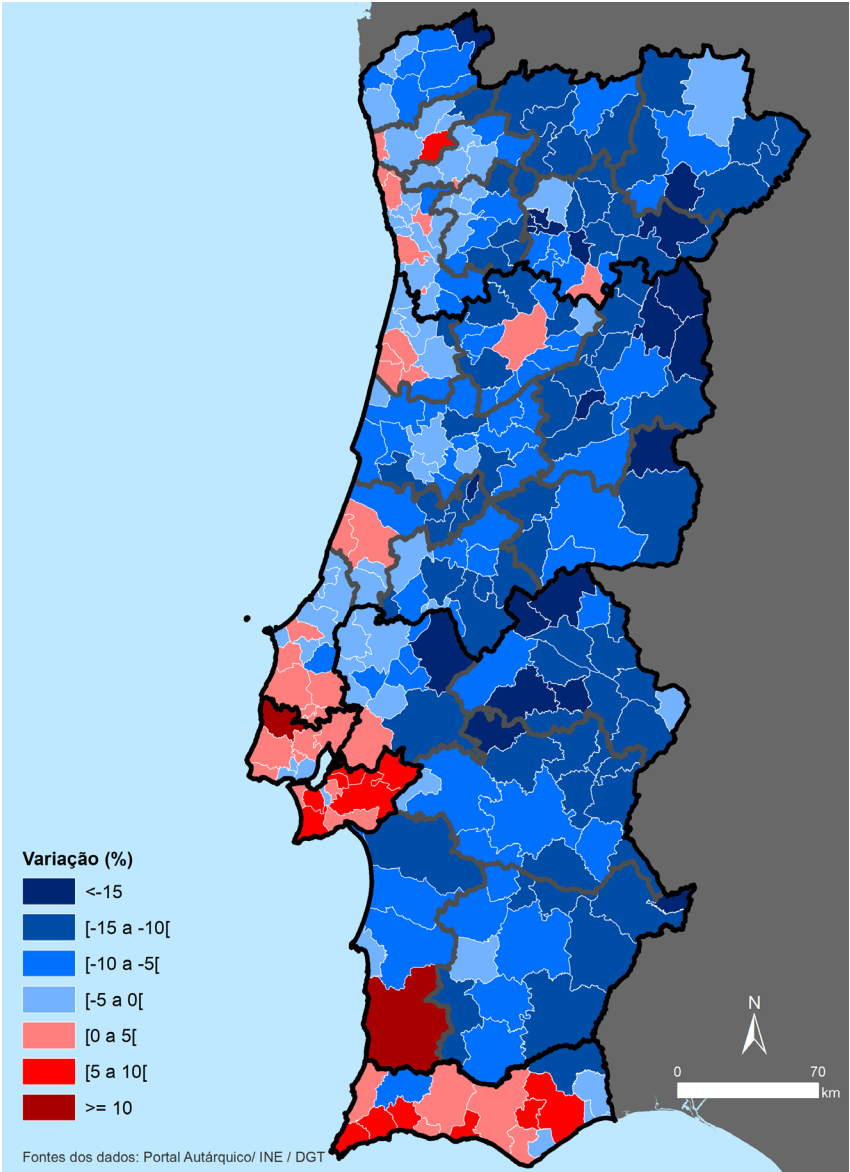


Figura 4 Variação da população residente (2011–2021).
Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d), consultado em fevereiro de 2022.

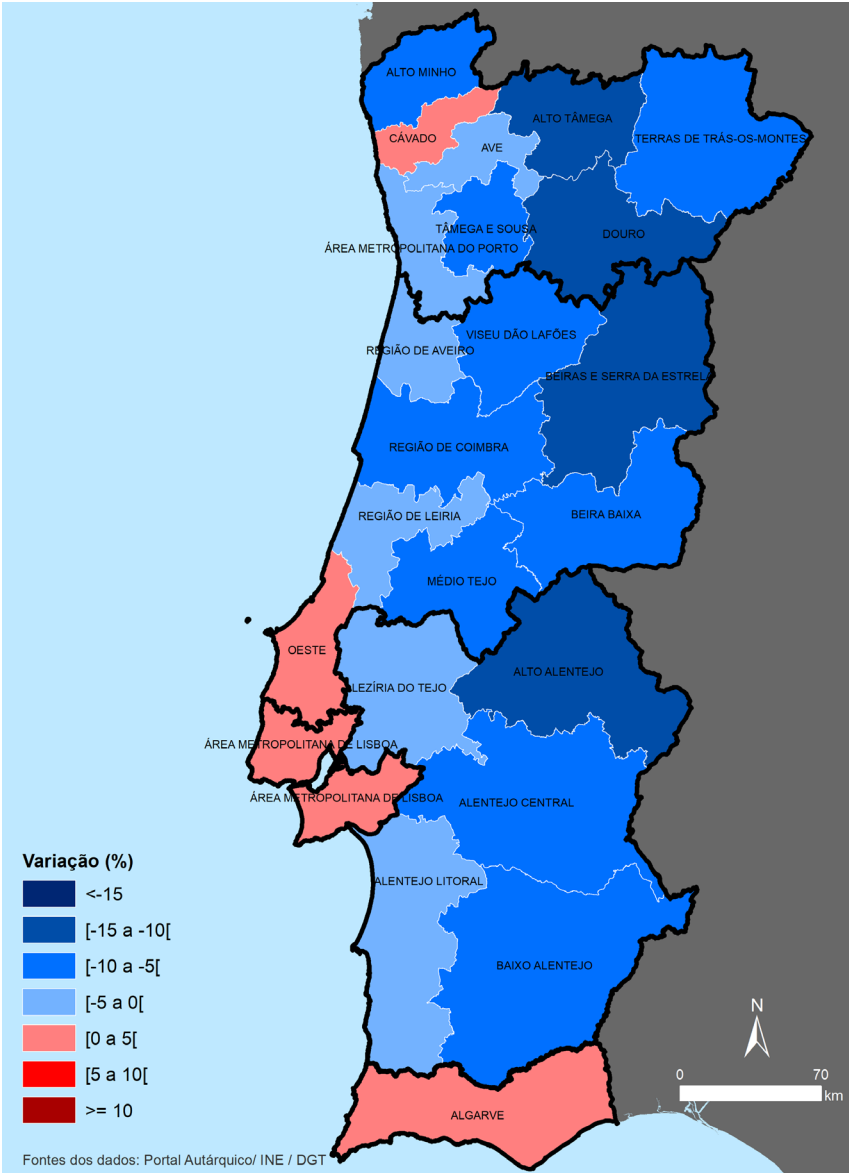


Figura 5 Variação da população residente, por Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos III (2011 – 2021).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

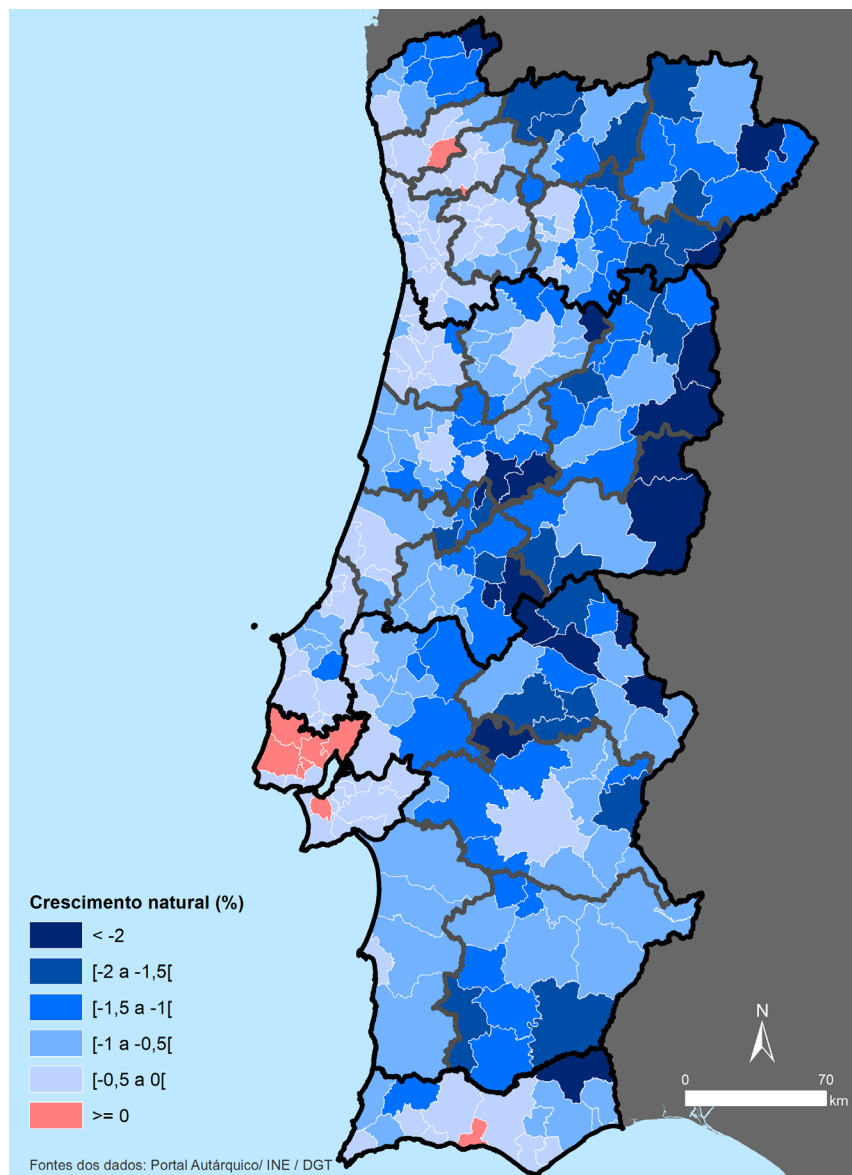


Figura 6 Crescimento natural (2020).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

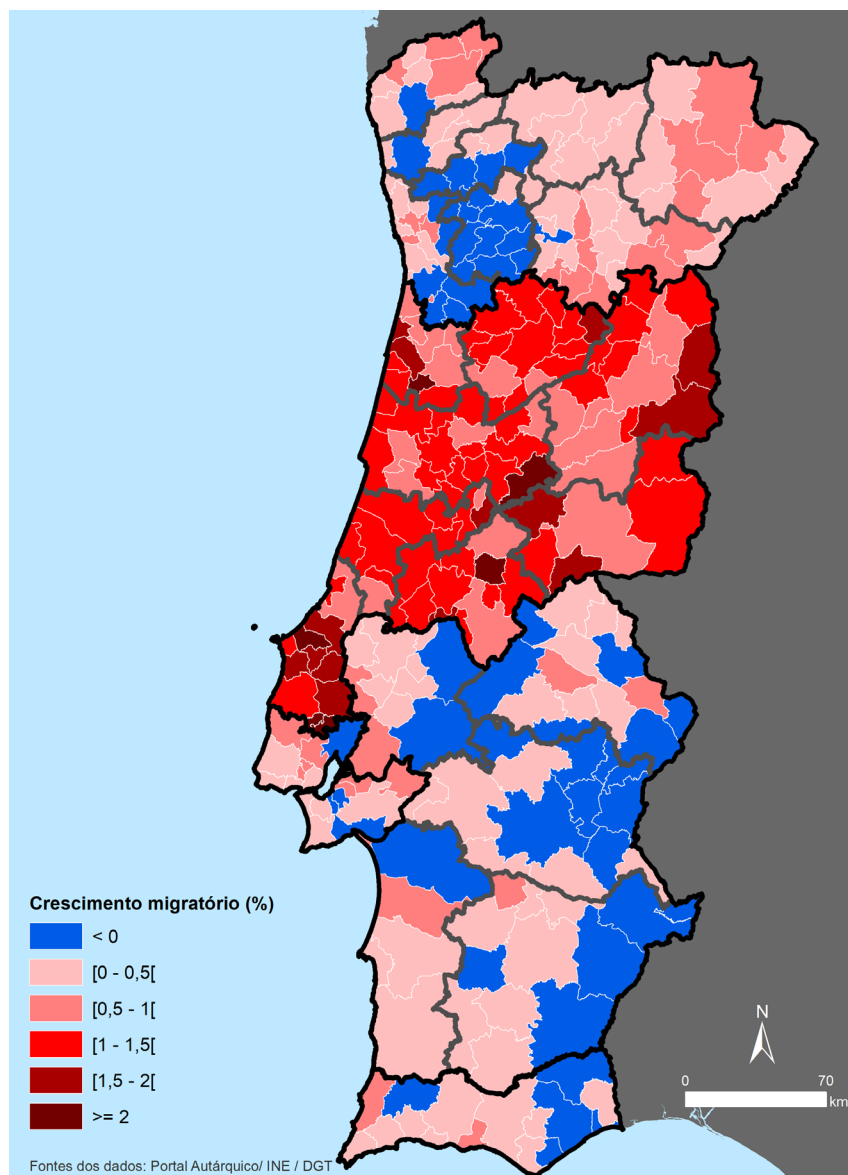


Figura 7 Crescimento migratório (2020).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

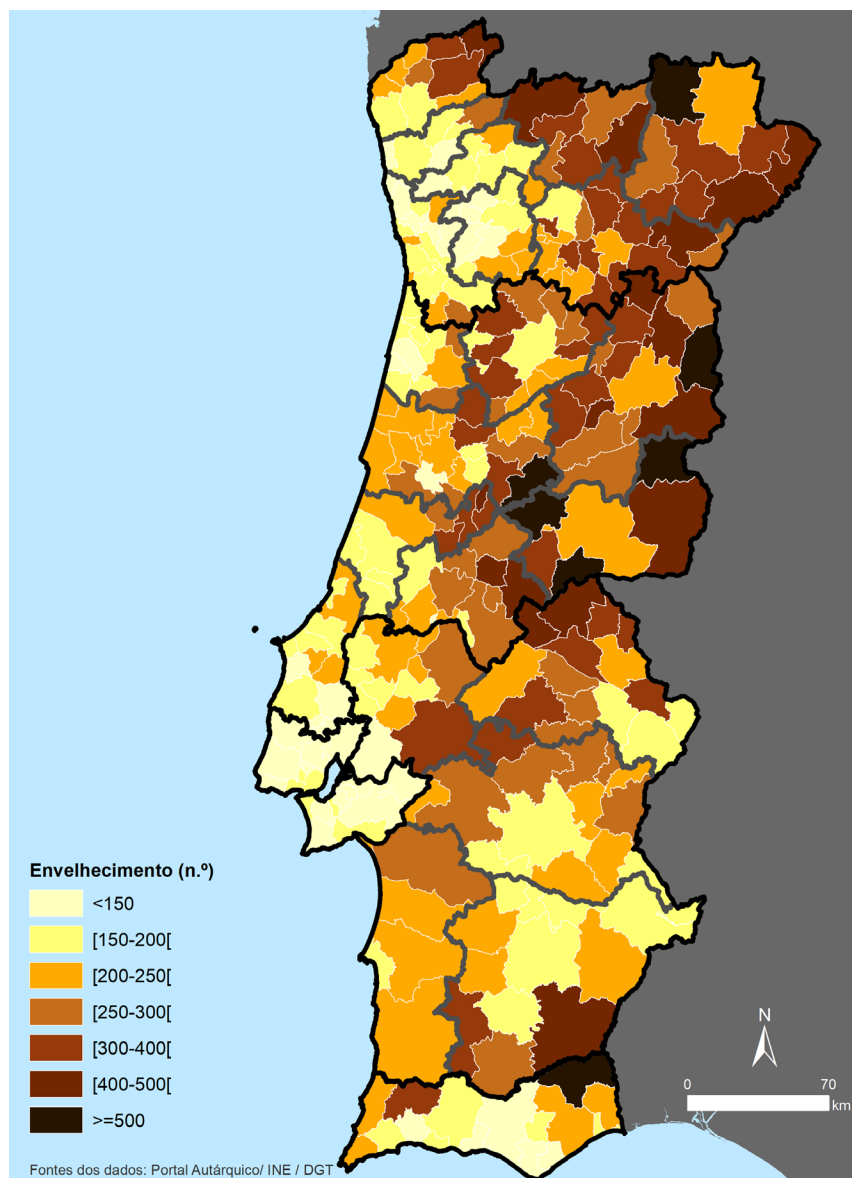


Figura 8 Índice de envelhecimento (2020).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

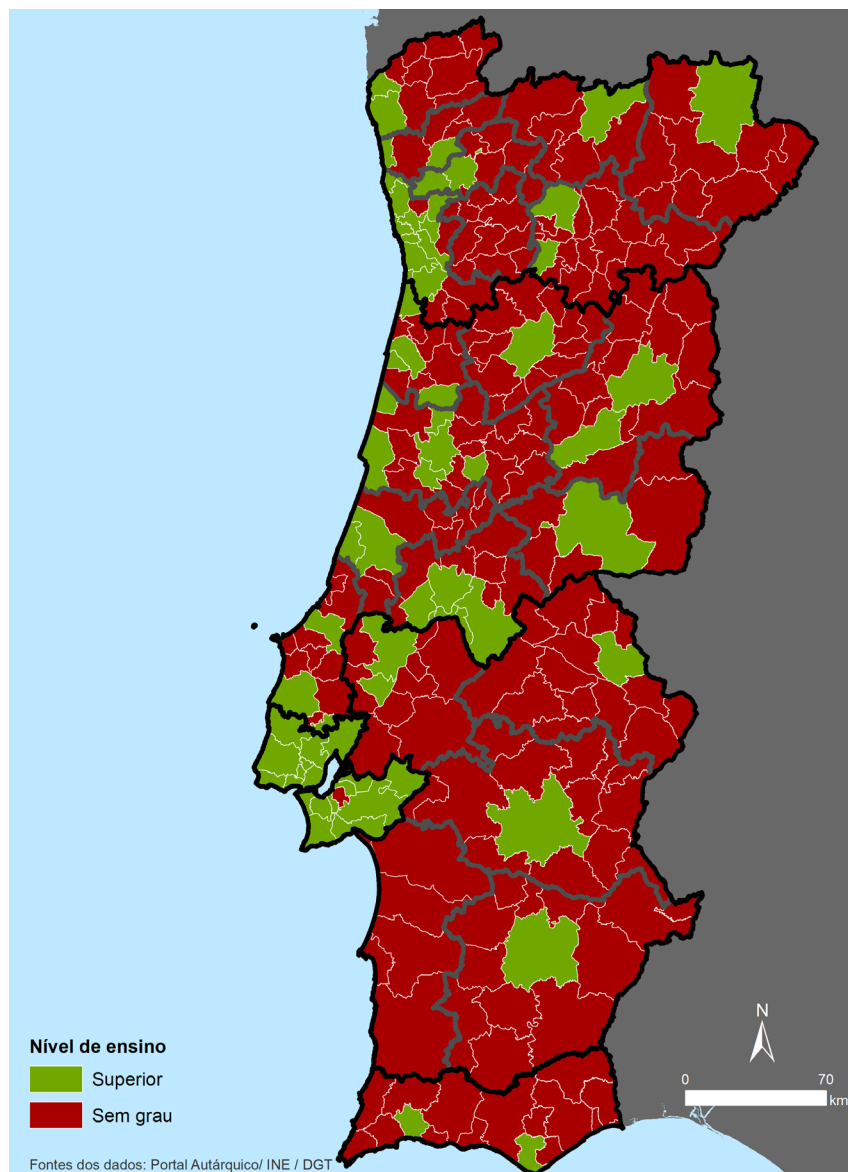


Figura 10 Ensino superior *versus* nenhum nível de ensino (2021).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

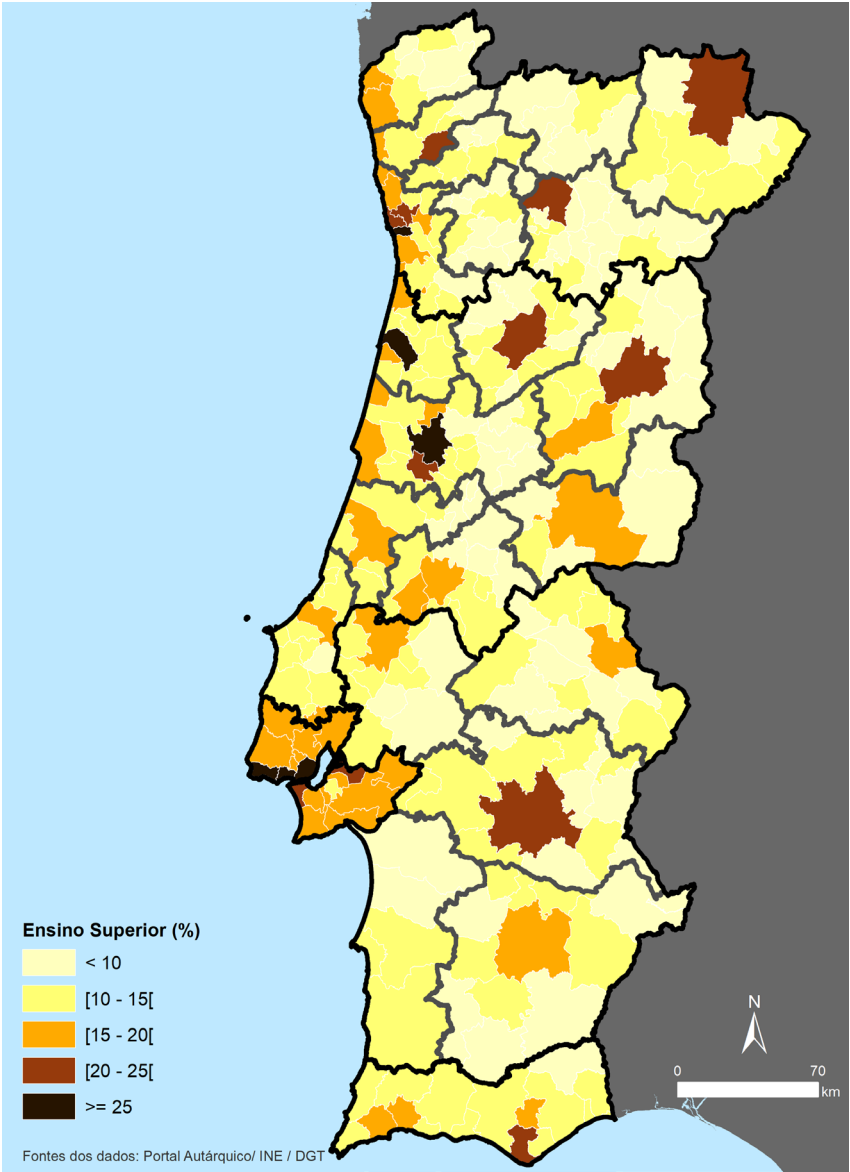


Figura 11 Ensino superior (2021).
Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

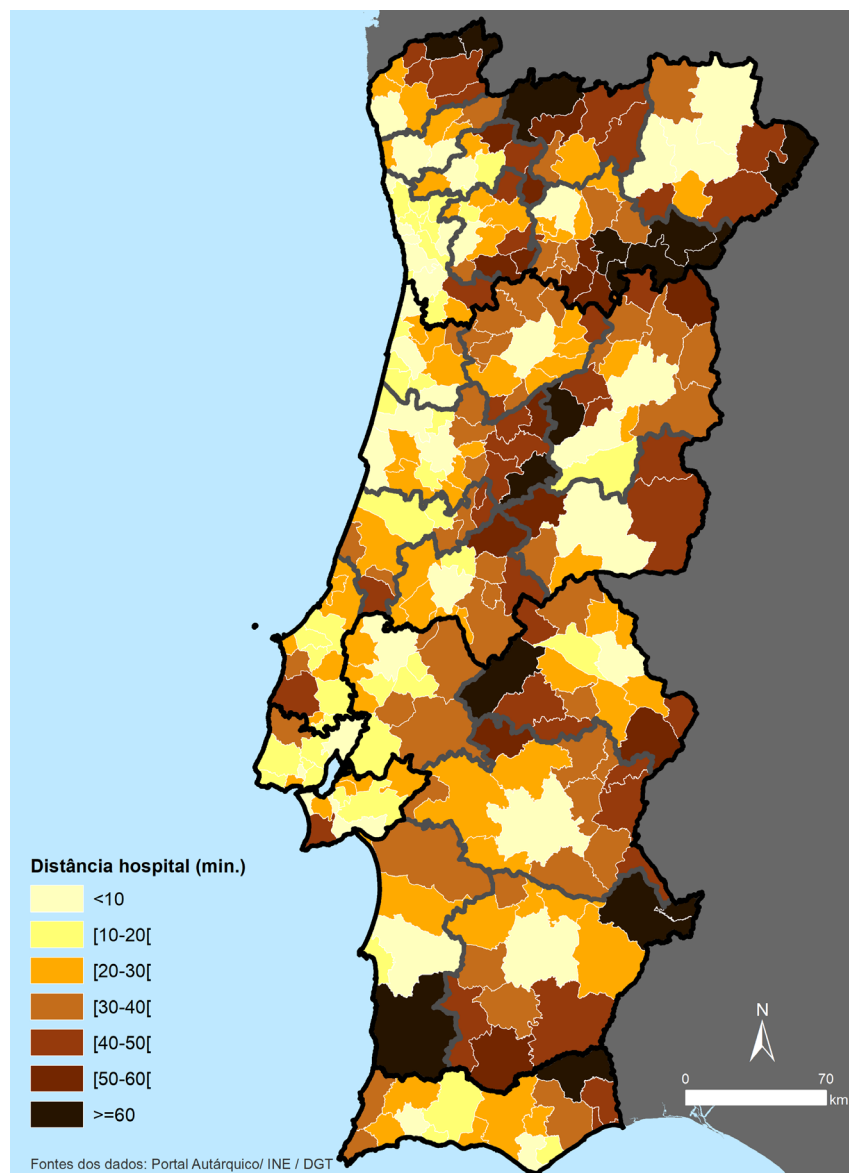


Figura 12 Acesso a serviços de saúde (2021).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

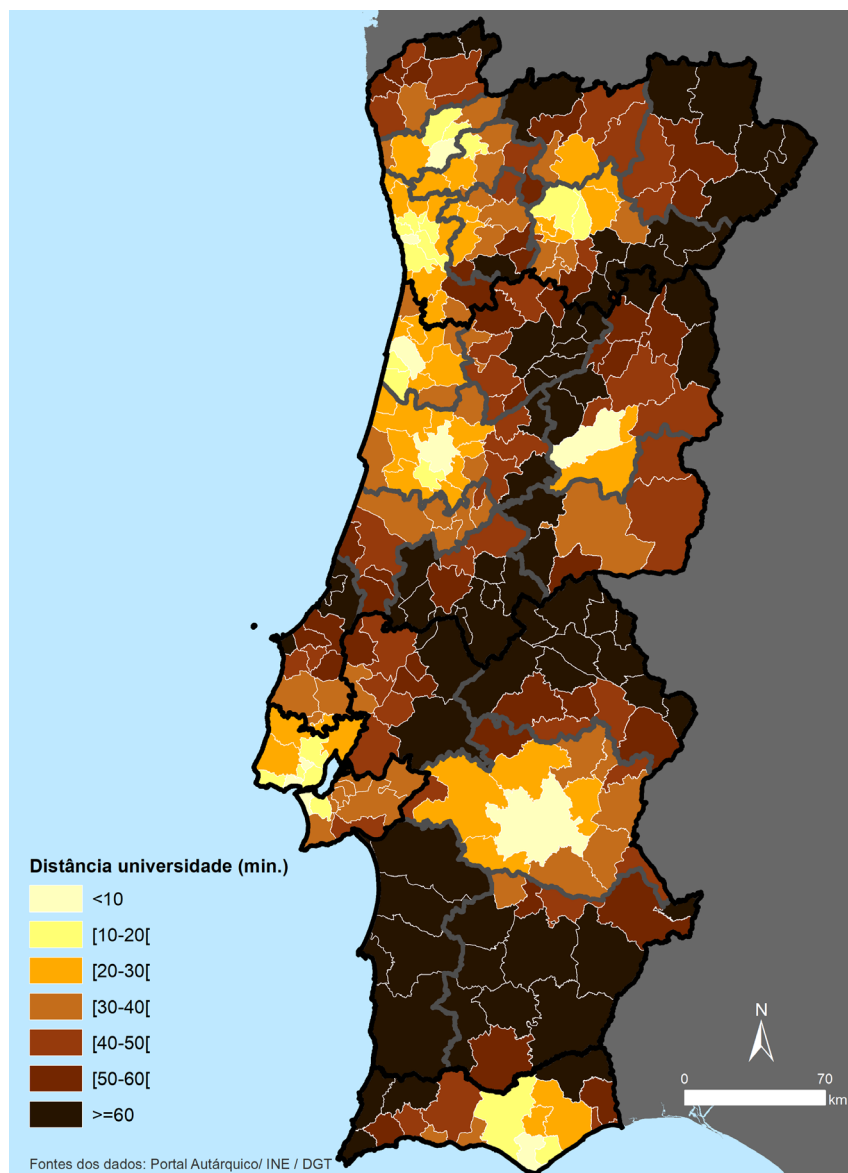


Figura 13 Acesso ao ensino superior (2021).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

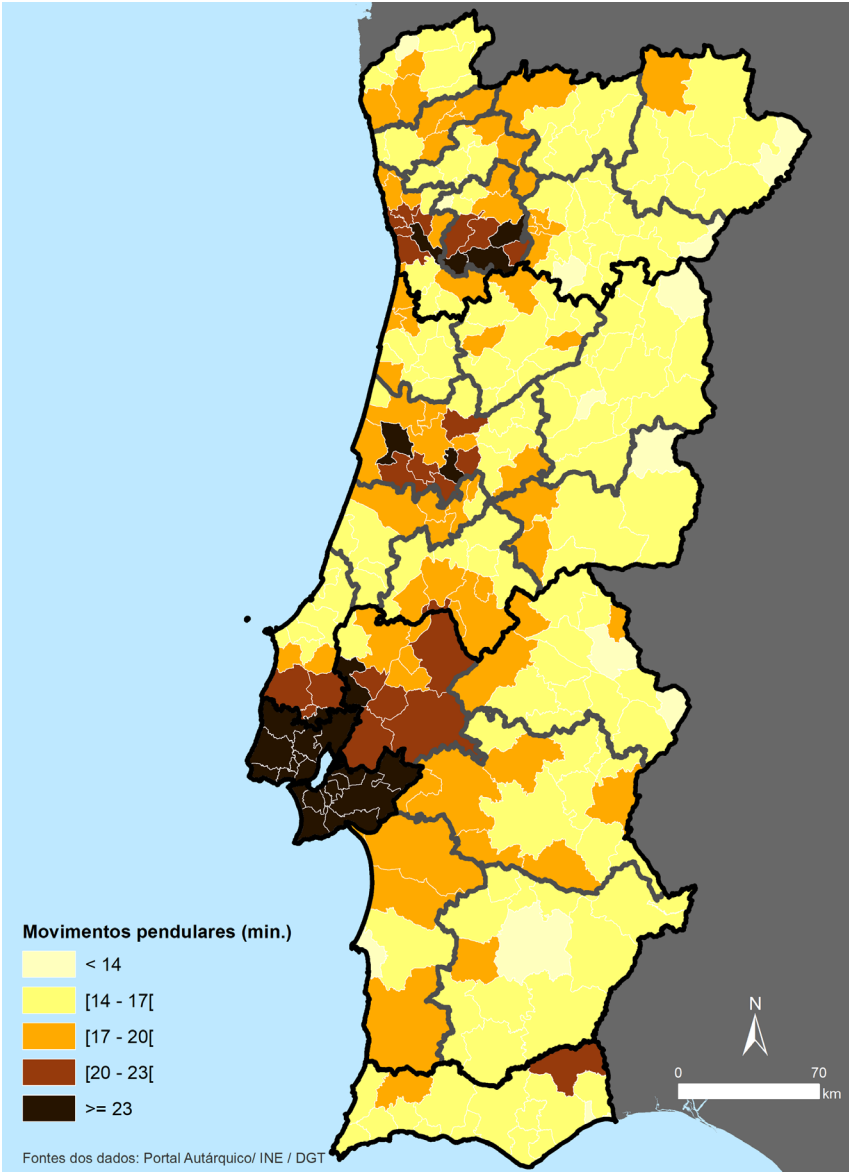


Figura 14 Movimentos pendulares (2011).
Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

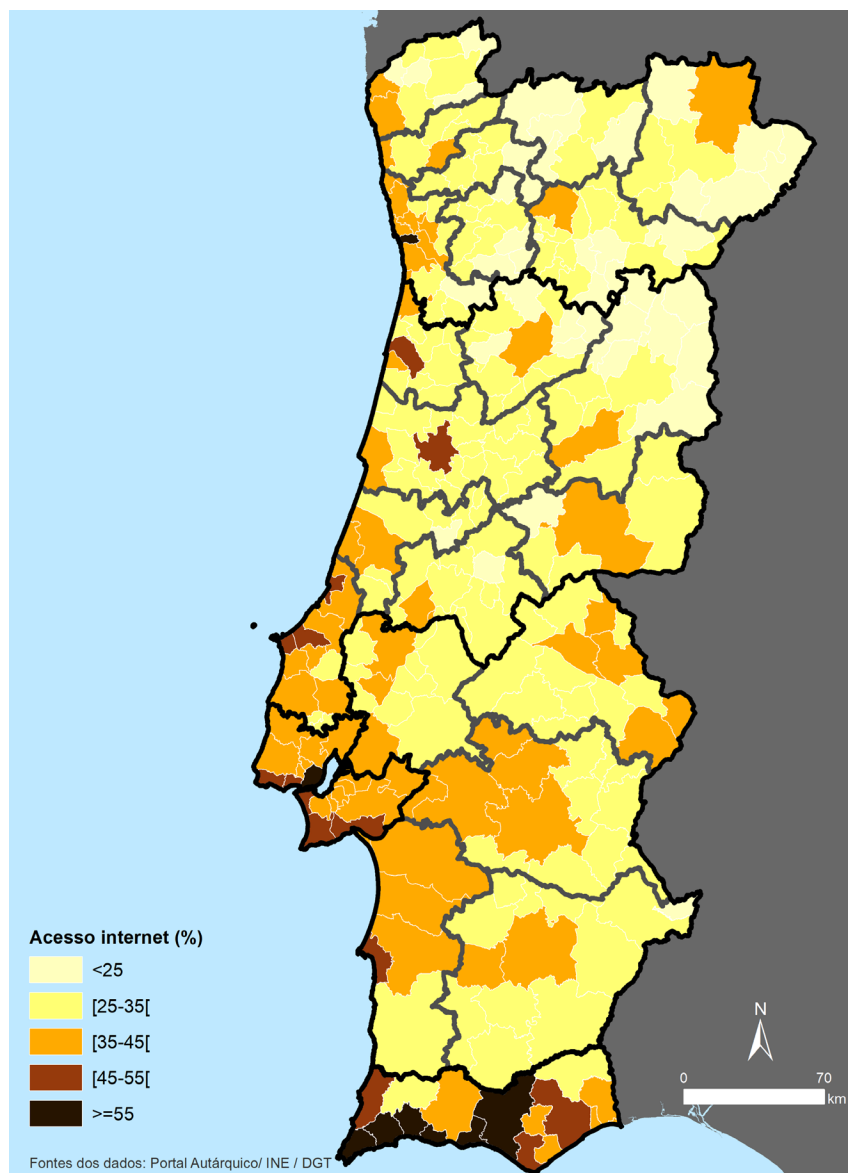


Figura 15 Acesso a internet de banda larga (2020).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

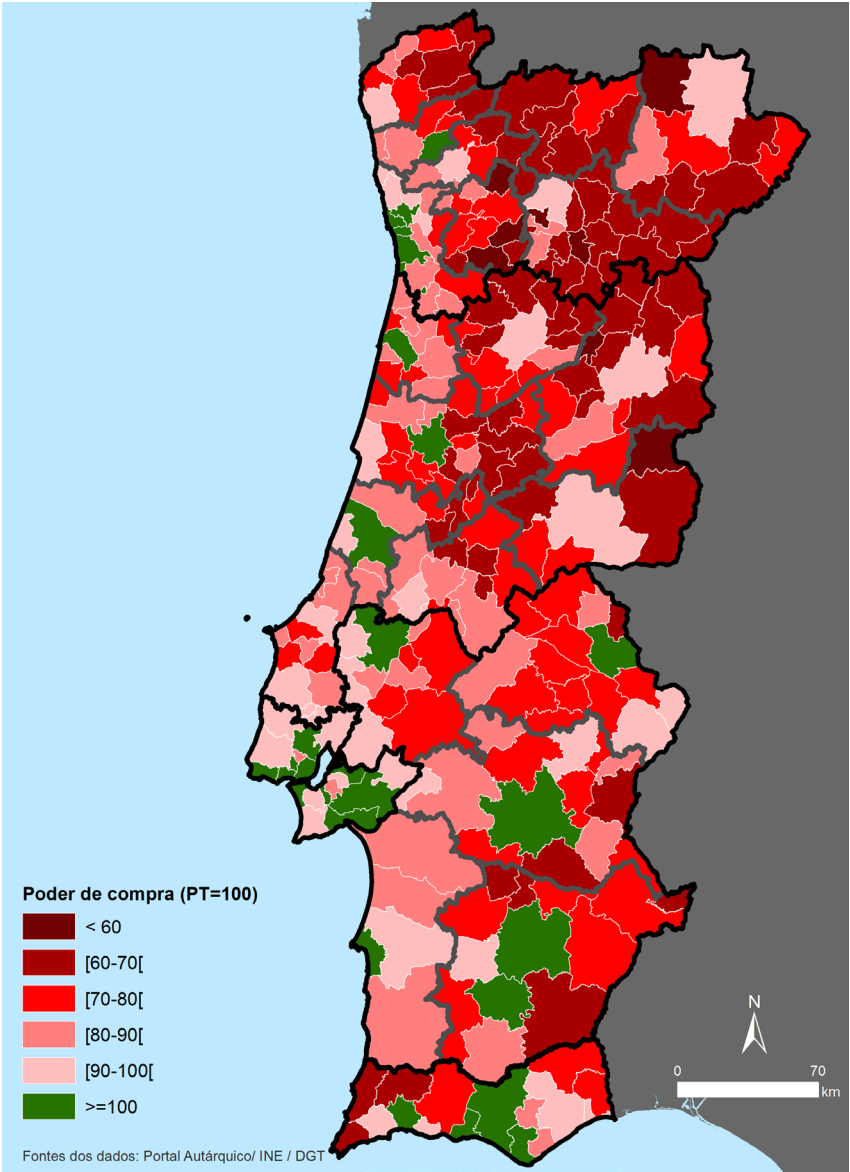


Figura 16 Poder de compra *per capita* (2019).
Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

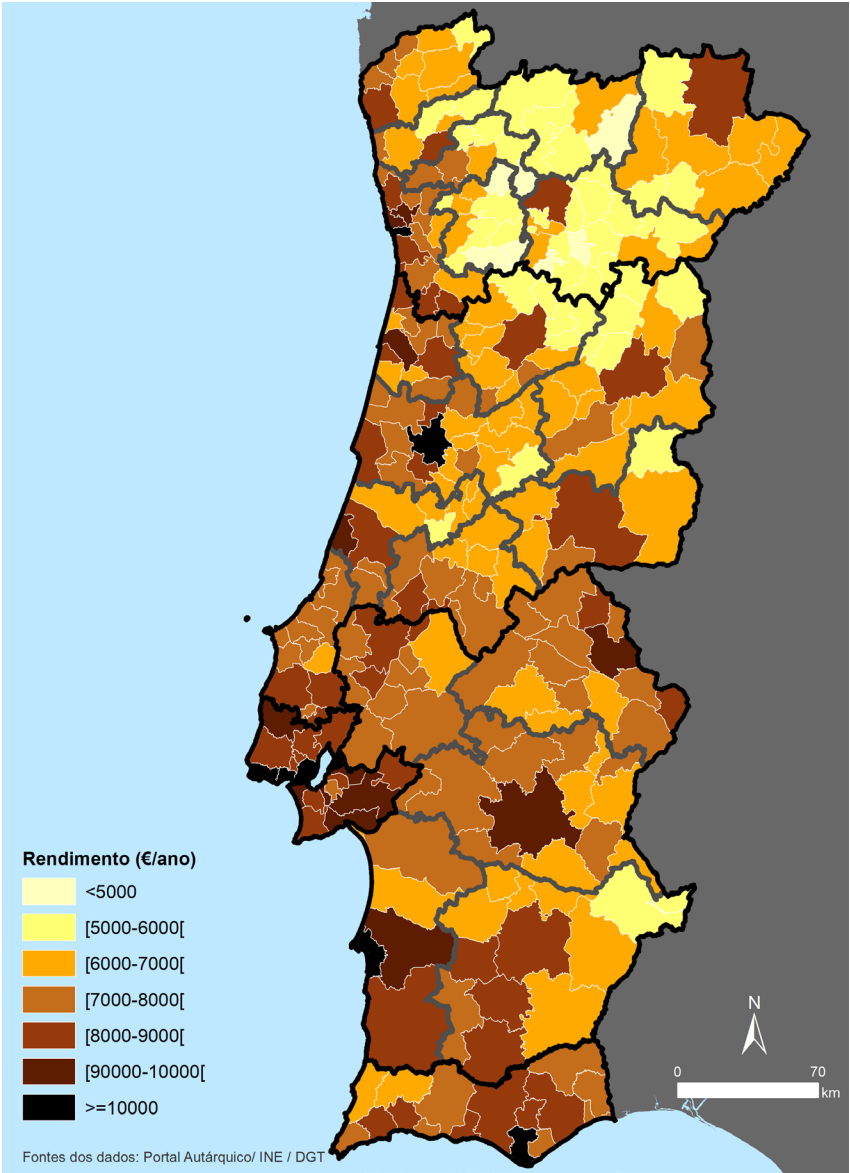


Figura 17 Rendimento (2020).
Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

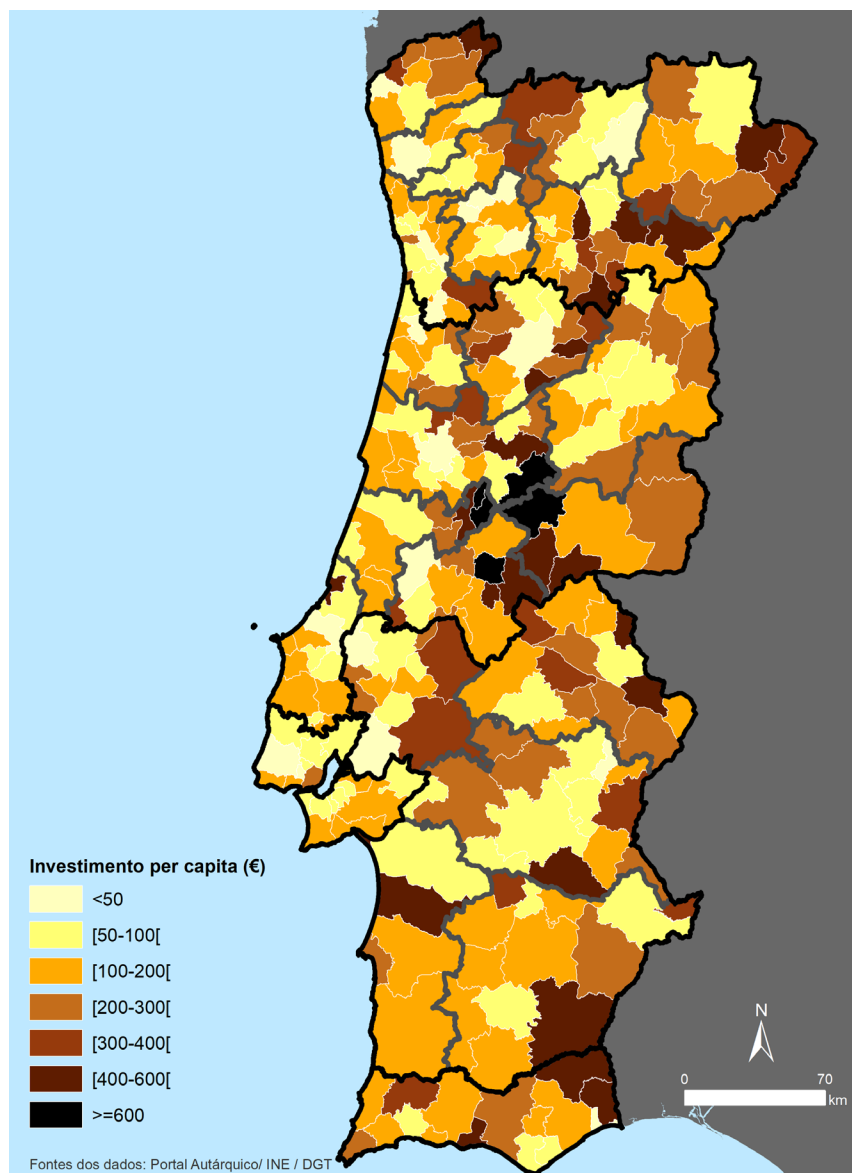


Figura 18 Investimento *per capita* (2019).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

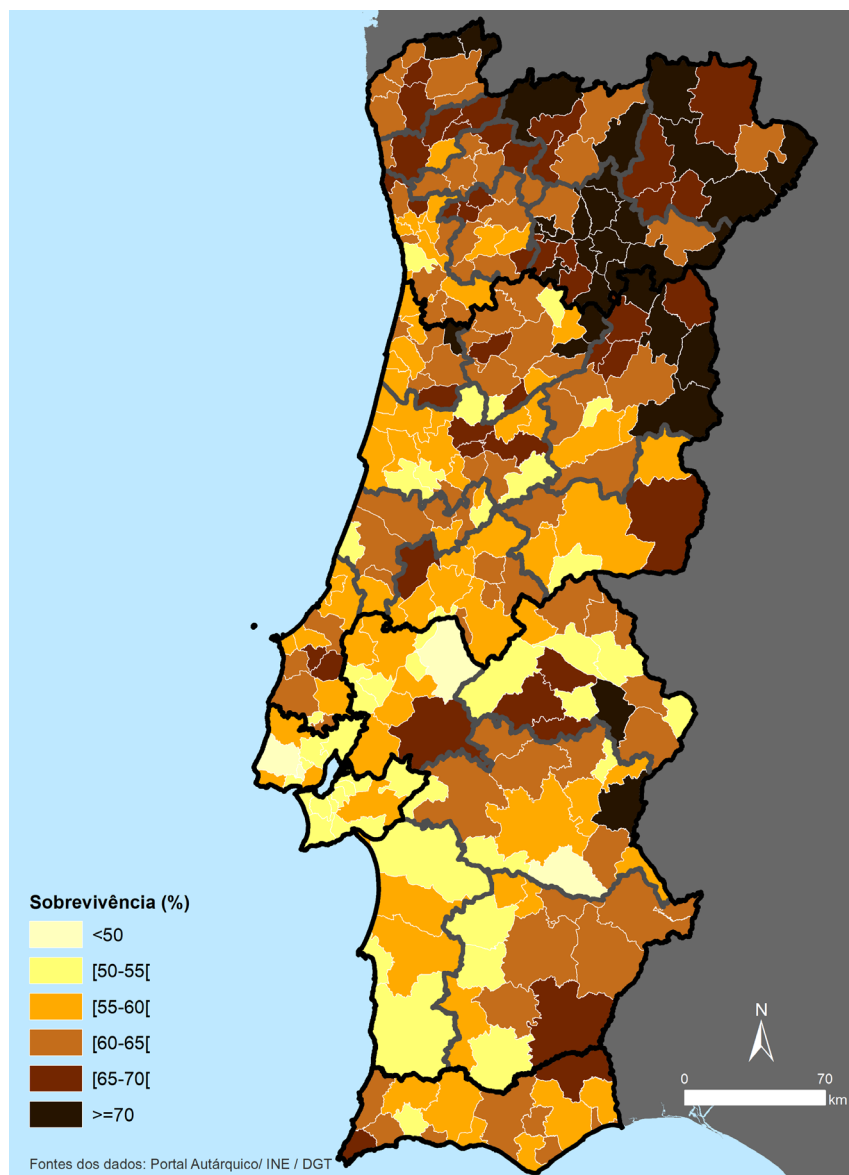


Figura 19 Sobrevivência das empresas (2020).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

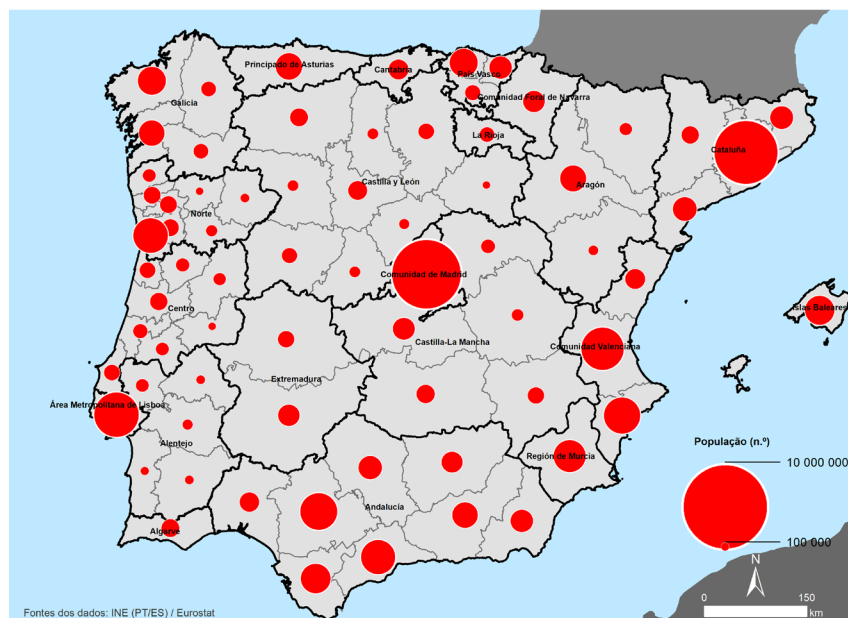


Figura 20 População residente (2021).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.) e Instituto Nacional de Estadística (s.d.), consultados em fevereiro de 2022.

À escala da Península Ibérica, verificamos o que parece ser o efeito de um processo de metropolização, com a concentração espacial da maioria das empresas e da população (do poder político e da comunicação e inovação, também). Definem-se grandes concentrações expansivas, que em resultado da conurbação entre cidades diversas ou da expansão a partir de uma única metrópole, adquirem expressões metropolitanas.

Em contrapartida, é nos espaços de fronteira que os problemas de despovoamento e envelhecimento se fazem sentir de forma mais intensa em ambos os países. Há, contudo, bons indicadores, como o crescimento da taxa de natalidade nas regiões transfronteiriças mais a sul, as dinâmicas empresariais entre o norte de Portugal e a Galiza (com contiguidade territorial), ou o peso da atividade industrial em Castela e Leão ou na Estremadura, todavia sem correspondência em Portugal, onde predominam pequenas e médias empresas, em especial no setor terciário (Figura 20 e Figura 21).

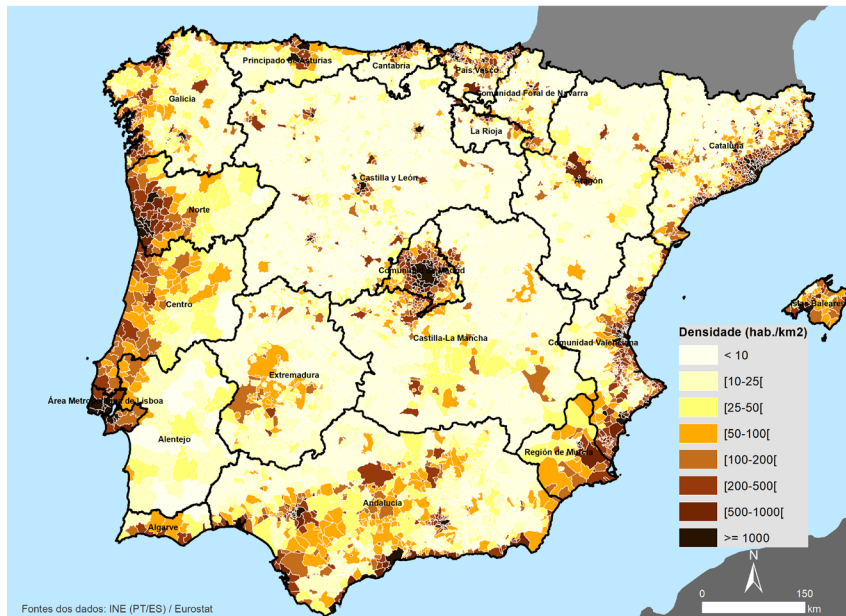


Figura 21 Densidade populacional (2021).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.) e Instituto Nacional de Estadística (s.d.), consultados em fevereiro de 2022.

Em síntese, as principais alterações traduzem-se em quatro grandes problemas: quebra da natalidade, envelhecimento, perda de capital humano e quebra do investimento público e privado, configurando um cenário de inverno demográfico.

Os Grandes Desafios

Os grandes desafios que se colocam para a inversão do despovoamento e das dinâmicas demográficas atualmente existentes (inverno demográfico), estão associados a quatro questões fundamentais, nomeadamente:

- Promover a sustentabilidade demográfica, apostando na atração e fixação de residentes através da emigração;
- Reforçar o investimento público e privado, atraindo e apoiando projetos empreendedores;

- Promover a cooperação e o planeamento supramunicipal;
- Definir uma orientação clara em matéria de política pública, clarificando o financiamento orientado para a coesão territorial (baixa densidade ou interior), evitando a duplicação de investimentos e o aumento da divergência.

Para a resposta a estes desafios colocam-se três cenários possíveis. O primeiro é o cenário otimista. Assume como centrais o desenvolvimento de políticas de incentivo à natalidade e a criação de programas e incentivos vários à fixação de residentes nestes territórios, abordagem que não tem promovido resultados. O segundo é o cenário reativo ou de resignação. Assume como central a gestão do despovoamento e envelhecimento, com uma política de investimento controlado que visa essencialmente assegurar a qualidade de vida e a assistência aos que optam por continuar a residir nestes espaços. O terceiro cenário é o pró-ativo, ancorando a sua atuação em lógicas de cooperação e inovação que promovam o desenvolvimento de base espacial, associado à cocriação de um futuro desejado.

A teoria e prática internacional, bem como os programas desenvolvidos nos últimos anos em Portugal (no contexto da Unidade de Missão para a Valorização do Interior, Programa Nacional para a Coesão Territorial, Ministério da Coesão Territorial e Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional), sublinham as vantagens deste último cenário. Para a sua execução apontam a cooperação transfronteiriça e/ou supramunicipal como um instrumento central, assumindo estes territórios como prioridade. No entanto, muitas vezes falham no momento de fazer escolhas e hierarquizar ou priorizar intervenções, aproximando-se da estratégia mais otimista, ao assumir que se podem desenvolver todos os territórios da mesma forma (e ao mesmo ritmo), o que leva a que a estratégia territorial sucumba muitas vezes à simples divisão de verbas entre municípios.

Nesta abordagem, de planeamento, implementação e gestão de políticas demográficas – associadas aos desígnios da coesão territorial – o conhecimento (quantitativo e qualitativo, expresso em números e em *sentimentos*) é essencial. O conhecimento permitirá intervir de forma integrada nos fatores condicionantes do inverno demográfico que caracteriza Portugal e simultaneamente nas consequências das mesmas. Intervir nos fatores condicionantes – designadamente o despovoamento, envelhecimento e perda de capital social – implica criar um conjunto de oportunidades de emprego

e de desenvolvimento social e cultural, assegurando a manutenção ou instalação de serviços públicos. Complementarmente devem ser implementados programas de apoio à atração da população, combinando incentivos à natalidade, com estímulos à mobilidade territorial, atração de novos residentes (especialmente imigrantes) e benefícios à atração de trabalhadores qualificados, privilegiando a instalação de famílias. No entanto, o sucesso da intervenção sobre os fatores condicionantes do desenvolvimento depende também da gestão (reativa e pró-ativa) de várias consequências atuais deste inverno demográfico, designadamente a sustentabilidade do sistema de segurança social, dos serviços públicos ou da gestão de espaços não habitados, reconvertendo as suas funções.

A sustentabilidade destas intervenções – e a sustentabilidade demográfica em particular – depende, em grande medida, das opções de política pública que são tomadas (ou das que não são implementadas). Neste contexto, a identidade, a qualidade e a eficiência assumem-se como valores centrais. A identidade associa-se às lógicas de coesão e inovação territorial, compreendendo que a coesão não é um significado de equidade, mas antes à valorização das especificidades e recursos de cada território, criando oportunidades de desenvolvimento para todos (qualidade). Estas lógicas vão promover o reforço do investimento público e privado, reforçando a cooperação e a governança, e evitando a duplicação de investimento, gerando sinergias e ganhos eficiência em matéria de política pública.

A eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas depende da capacidade de recuperar a confiança e a atração dos territórios, o que implica ter também em consideração a melhoria da conciliação entre a vida profissional, a vida privada e a vida familiar (licença parental, organização do trabalho mais flexível), a valorização do trabalho através da oferta de emprego qualificado e com oportunidades de formação e programas que identifiquem claramente os objetivos e a abrangência territorial da estratégia de coesão territorial.

Agradecimentos

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00736/2020 (financiamento base) e UIDP/00736/2020 (financiamento programático).

Referências

Instituto Nacional de Estatística. (s.d.). *Base de dados*. Retirado a 15 de fevereiro de 2022 de https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_base_dados&menuBOUI=13707095&contexto=bd&selTab=tab2

Instituto Nacional de Estadística. (s.d.). *Estadísticas territoriales*. Retirado a 15 de fevereiro de 2022 de <https://www.ine.es/dynInfo/Infografia/Territoriales/index.html>

República Portuguesa. (2017a). *Implementação, acompanhamento e monitorização*. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-/ficheiros-coesao-territorial/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-implementacao-acompanhamento-e-monitorizacao-pdf.aspx>

República Portuguesa. (2017b). *Programa nacional para a coesão territorial*. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-/ficheiros-coesao-territorial/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-pdf.aspx>

Habitação e Gentrificação

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.12>

Simone Tulumello

Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal
<https://orcid.org/0000-0002-6660-3432>
simone.tulumello@ics.ulisboa.pt

Marco Allegra

Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal
<https://orcid.org/0000-0002-7090-9549>
mallegra@ics.ulisboa.pt

Resumo

Se a *problemática* da habitação sempre foi central ao planeamento do território, os anos que se seguiram à última crise económica global têm aprofundado esta perceção, em parte por causa do proliferar de processos de mudança urbana descritos como de gentrificação. Portugal não é exceção. Neste capítulo, questionamos o conceito de gentrificação pela sua capacidade de explicar as trajetórias urbanas e as várias *crises* da habitação nas cidades portuguesas. Começamos por confrontar as reflexões sobre a natureza global da gentrificação com as necessidades de enquadrar as especificidades dos regimes de habitação do sul da Europa. A seguir, utilizamos a lente da gentrificação para enquadrar as questões históricas e presentes da habitação portuguesa, ao mesmo tempo que caracterizamos o campo das políticas públicas. Finalmente, passamos a mapear os desafios para o futuro, refletindo na necessidade de contruir caminhos de políticas capazes de trabalhar seja no curto que no longo prazo.

Palavras-chave

mudança urbana, políticas de habitação, regimes de habitação

Introdução: Habitação na Lente da Gentrificação

Poucas dúvidas existem sobre a centralidade da *problemática* habitação para o campo do planeamento e da gestão territorial, em Portugal e fora desse país. Especialmente nos anos que se seguiram à crise económica e anteciparam a crise pandémica, isto é, aproximadamente entre 2015 e 2019, a habitação tornou-se num tema central do debate público e político, justamente pela perceção comum de que o rápido aumento dos preços estivesse a tornar o acesso a uma habitação condigna sempre mais difícil para um leque sempre mais amplo de grupos sociais — e, dessa forma, contribuisse a que os benefícios da retoma económica e do aligeiramento da austeridade fossem distribuídos de forma profundamente desigual. Neste sentido, a habitação é, sem dúvida, um dos grandes desafios que se colocam para o ordenamento do território, especialmente se este se quer constituir como instrumento de combate às desigualdades sociais e territoriais.

Ora, por ser a habitação um campo extremamente amplo — que liga ordenamento e planeamento com as políticas sociais, as contas públicas, os mercados financeiros, a gestão turística, entre outros — um breve texto, como este, não pode se não afunilar o seu olhar. Neste caso, é através de um conceito com uma história não muito longa — foi originalmente cunhado nos anos 60 —, mas bastante complexa, que pretendemos traçar algumas pistas para a compreensão dos desafios da habitação: falaremos de habitação através da lente da gentrificação.

Por sua vez, gentrificação é um termo com natureza multidimensional, cuja concetualização tem evoluído e continua objeto de debate, como veremos na próxima secção. A gentrificação ajuda-nos porque permite capturar os desafios do presente em dupla perspetiva: por um lado, multi-escalar, isto é, a centralidade de dinâmicas económicas e financeiras globais nos problemas presentes da habitação em Portugal; e, pelo outro, histórica, isto é, entender as trajetórias de longo prazo dos problemas presentes dentro do que David Madden e Peter Marcuse (2016) definiram como a crise “permanente” da habitação para as classes trabalhadoras.

O capítulo procede em três secções. Na próxima, partiremos do conceito de gentrificação, confrontando as reflexões sobre a sua natureza global com as necessidades de enquadrar as especificidades dos regimes de habitação do sul da Europa. A seguir, veremos, através da lente da gentrificação, as questões históricas e presentes da habitação portuguesa, ao mesmo tempo caracterizando o campo das políticas públicas. Finalmente, mapearemos os

grandes desafios para o futuro, refletindo na necessidade de contruir caminhos de políticas capazes de trabalhar seja no curto que no longo prazo.

Da Gentrificação Planetária aos Regimes de Habitação no Sul da Europa

Como antecipamos, o conceito de gentrificação foi originalmente cunhado nos anos 60 pela socióloga Ruth Glass (1960), para descrever as transformações da estrutura social de algumas áreas centrais de Londres; e, nas décadas seguintes, tornou-se num conceito amplamente utilizado na literatura académica em contextos anglófonos – veja-se especialmente o trabalho de Neil Smith (1996). Na sua definição comumente adotada (por exemplo, Clark 2005), gentrificação descreve processos caracterizados pela coexistência de três fenómenos: primeiro, investimento na melhoria física do espaço público e do parque habitacional; segundo, influxo de classes médias e altas (as *gentries*); e, terceiro, expulsão de residentes de classes baixas e trabalhadoras.

Nos últimos 20 anos, o conceito de gentrificação tem sido objeto de uma dúlice evolução. Por um lado, tem sido utilizado para descrever processos parecidos (voltaremos sobre isso) numa pluralidade de contextos geográficos. Ou, mais precisamente, a observação empírica da proliferação de processos de transformação urbana que implicam reestruturação social, aumento do custo da habitação e/ou expulsão de residentes tem sido conceptualizada como o tornar-se global, ou planetário, do processo de gentrificação (Atkinson & Bridge, 2005; Lees et al., 2016). Por outro lado, a gentrificação saiu dos livros académicos, entrando no léxico do conflito social – a luta contra a gentrificação tornou-se central na tematização dos movimentos sociais pelo direito à habitação e à cidade –, do debate político e da reflexão sobre políticas urbanas.

É exatamente a extensão geográfica e conceptual do conceito de gentrificação que nos interessa pela dúlice lente que queremos desenvolver.

Por um lado, a literatura sobre gentrificação é útil para capturar, na diversidade dos processos, as dimensões que ligam transformações locais com trajetórias globais. Isto é, a ideia de gentrificação planetária captura alguma das transformações do sistema capitalista global que se seguiram à crise dos anos 70: a emergência de políticas neoliberais, a aceleração do processo de *financeirização* (Aalbers, 2019; Arrighi, 1994) e, consequentemente,

a crescente relevância da produção urbana no sistema económico (Harvey, 1978) – daí, a necessidade sempre mais premente de capturar mais-valias de processos de regeneração e transformação urbana. É exatamente esta convergência que os movimentos sociais têm contestado, denunciando como os problemas habitacionais nas cidades têm, cada dia mais, uma raiz trans-local.

Por outro lado, contudo, a abstração necessária à expansão geográfica da gentrificação tem implicado, como argumentado por Thomas Maloutas (2012, 2018), um processo de expansão conceptual ou, mais precisamente com o termo inglês, de *conceptual stretching*: o *stretching*, esticamento, implica que a extensão seja acompanhada pelo incremento da tensão interna. Ao ser estendido, um conceito perde elasticidade, pode até partir-se, por assim dizer. Do ponto de vista analítico, para responder às críticas sobre a incapacidade do conceito de abranger processos em contextos diferentes (ver, pelo sul global, Ghertner, 2015), a definição de gentrificação tem-se tornado sempre mais minimalista e, portanto, genérica. O exemplo mais evidente é o caso em que a gentrificação acontece sem *gentries* (ver Krähmer, 2017), isto é, sem que haja o ingresso de novos grupos sociais – o que pode acontecer quando reabilitação física e expulsão de classes baixas são causados ou pela transformação turística ou pela especulação imobiliária associada à financeirização. Do ponto de vista estratégico, defende Maloutas (2012, 2018), este *overstretching* implica perder memória dos carateres locais – sociopolíticos (inclusive conflituais, ver Sequera & Nofre, 2018) e institucionais – que tem longamente travado a gentrificação em muitos contextos; carateres que deveriam interessar quem quisesse utilizar os instrumentos do ordenamento do território para contrastar a gentrificação e promover sistemas de habitação e desenvolvimento urbano menos desiguais.

O sul da Europa e as cidades portuguesas têm estado, pelas rápidas transformações recentes, frequentemente caracterizadas por processos descritos como gentrificação, turistificação e financeirização, no centro do debate sobre os problemas aqui apontados (ver, entre outros, Carvalho et al., 2019; Cocola-Gant & Lopez-Gay, 2020; Mendes, 2017; Sequera & Nofre, 2018; Tulumello & Allegretti, 2021). Do ponto de vista analítico, geralmente concordamos com a necessidade, apontada por Sequera e Nofre (2018) de ter cautela em subsumir uma grande variedade de processos sob o conceito de gentrificação; mas, ao mesmo tempo, na linha do que mostraram Cocola-Gant e Lopez-Gay (2020), reconhecemos que os processos de gentrificação e turistificação tendem a acontecer em conjunto, portanto só podem ser analisados a partir das suas relações concretas. Daí, a proposta de pensar em termos da “articulação” de vários processos de mudança urbana no contexto das cidades

do sul da Europa – que aprofundamos num artigo recentemente publicado (Tulumello & Allegretti, 2021). Pela natureza deste livro, contudo, o que aqui mais interessa é a dimensão estratégica, isto é, as dimensões específicas do caso português – no contexto sul-europeu – de relevância para a compreensão e a gestão da transformação urbana.

Por um lado, referimo-nos àqueles carateres, urbanos e institucionais, que contribuíram a que as cidades do sul da Europa tenham sido longamente marginais nas geografias da gentrificação. Antes de mais, trata-se da posição semiperiférica da região – isto é, a sua relativa marginalidade nos fluxos de investimento global. Contudo, algumas diferenças com os contextos tradicionalmente associados com gentrificação (especialmente cidades inglesas e norte-americanas) têm tido um papel relevante. Do ponto de vista espacial, nos referimos à baixa segregação residencial (ver Arbaci, 2019) e às áreas centrais densamente habitadas (com exceções, em Portugal), pois os lugares tipicamente interessados por gentrificação são bairros semi-centrais de concentração de populações pobres e/ou minorias étnico-raciais. Do ponto de vista das políticas urbanas, os países sul-europeus têm historicamente sido caracterizados, primeiro, por sistemas de ordenamento e planeamento urbano muito assentes na regulamentação que – embora frequentemente criticados pela sua rigidez – têm permitido controlar as dinâmicas de especulação imobiliária nas áreas centrais; e, segundo, altas taxas de habitação de propriedade e fortes sistemas de proteção dos inquilinos (Organization for Economic Cooperation and Development, 2011) – que têm longamente implicado uma maior dificuldade de proceder às expulsões frequentemente necessárias à gentrificação.

Pelo outro, precisamente pelas condições estruturais de *travagem* à gentrificação, podemos observar, nas últimas décadas, uma centralidade da ação do Estado em criar as condições para, e muitas vezes promover diretamente, as rápidas transformações em curso. Isto é, a partir dos anos 90 e com rápida aceleração nos anos da crise económica recente, os Estados sul-europeus – muitas vezes sob pressão das instituições europeias (Allegra et al., 2020; Tulumello et al., 2020) – têm significativamente reestruturado os regimes de habitação e os sistemas de planeamento, liberalizando-os e tornando-os mais facilmente objeto de especulação e de processos de gentrificação. Veremos como, no caso português, na próxima secção.

Gentrificação à Portuguesa e o Campo da(s) Política(s)

Se faz cerca de 15 anos que o discurso sobre gentrificação tem entrado na academia portuguesa (Mendes, 2006)¹, é na última década que torna-se prevalente na investigação urbana (por exemplo, Fernandes, 2011; Malheiros et al., 2013) e, depois, no discurso público e político. Finalmente, as rápidas transformações urbanas dos anos que se seguiram à crise económica têm sido amplamente debatidas e apresentadas através do conceito de gentrificação e de outros a este ligados (especialmente, turistificação e gentrificação turística).

Trata-se de uma novidade significativa, sendo que os problemas urbanos das duas maiores cidades do país foram durante muito tempo enquadrados em termos de decadência do *core* urbano – de suburbanização descontrolada, de proliferação de “bairros de barracas”, de esvaziamento do centro da cidade de residentes e atividades comerciais, entre outros.

Se, como amplamente debatido na literatura, os recentes processos de gentrificação e a crise habitacional que o acompanha estão ligados com dinâmicas transnacionais (isto é, fluxos de capitais financeiros e populações com capacidade de compra, inclusive os chamados *floating city users*; Carvalho et al., 2019); ao mesmo tempo têm raízes mais profundas na trajetória das políticas urbanas das últimas décadas.

A partir dos anos 90, e dentro de uma progressiva estruturação e europeização do sistema do ordenamento do território e das políticas territoriais (Campos & Ferrão, 2015; Tulumello et al., 2020), as áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa foram alvo de grandes investimentos infraestruturais financiados com fundos da União Europeia, e de intervenções de regeneração urbana (por exemplo, em Lisboa, no Parque das Nações, antes do “EXPO’98”; e no centro histórico do Porto, depois da classificação da área como património da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). Ao mesmo tempo, entre o final dos anos 80 e o início dos anos 90, os governos portugueses lançaram iniciativas no âmbito da política de habitação, nomeadamente expandem os programas de “juros bonificados” (Decreto-Lei n.º 328-B/86, 1986) para suportar a compra de casas e lançam um conjunto de vastas operações de realojamento (principalmente no

1 Nos seus trabalhos da primeira década de 2000, os primeiros sobre gentrificação em Portugal, Luís Mendes (por exemplo, 2006) traduz gentrificação com um neologismo, nobilitação urbana, que, contudo, tem vindo rapidamente a desaparecer.

âmbito do “pacote da habitação” de 1993, que incluía o Programa Especial de Realojamento; Decreto-Lei n.º 164/93, 1993; Decreto-Lei n.º 163/93, 1993).

Nos últimos 10–15 anos, a dinâmica de regeneração urbana aprofundou-se ulteriormente. Lisboa e Porto têm assistido a um influxo significativo de novos residentes e “utilizadores” estrangeiros, dentro de um processo mais amplo de transformação demográfica e cultural (cf. Carvalho et al. 2019; Seixas & Guterres, 2019). Depois da crise, o *boom* do turismo e do mercado imobiliário criaram uma nova dinâmica na economia urbana, que muito rapidamente despoletou o interesse nos investimentos na regeneração urbana por parte dos mais diferentes atores privados (proprietários individuais de apartamentos e prédios, investidores no setor do turismo, fundos operantes dentro de uma lógica puramente financeira).

Ao mesmo tempo, os governos portugueses (bem como as autoridades municipais de Lisboa e do Porto) apostaram neste novo paradigma de crescimento económico e desenvolvimento urbano baseado no turismo, na reabilitação urbana e na economia cultural e criativa (Carvalho et al. 2019; Seixas & Guterres, 2019). Essa aposta concretizou-se, ao nível nacional, em uma panóplia de intervenções legislativas: de-regulação do mercado de arrendamento (Lei n.º 30/2012, 2012; Lei n.º 31/2012, 2012), benefícios fiscais para fundos de investimento imobiliário², vários regimes fiscais favoráveis para atrair individuais com capacidade de compra e investimento³, entre outras. As Câmaras Municipais, por seu lado, têm lançado diferentes projetos (inclusive intervenções de carácter arquitetónico e/ou comunitário) que tinham como objetivo a regeneração e a requalificação de áreas relativamente centrais na cidade (é emblemático, em Lisboa, o caso das áreas do Intendente/Mouraria, que foram alvo de vários projetos financiados por fundos locais e europeus; ver Tulumello & Allegretti, 2021).

Em termos gerais, a reabilitação urbana e turismo tornaram-se num dos principais motores económicos do país, determinando uma rápida subida dos preços dos imóveis (Rodrigues, 2022): ao nível nacional, uma média superior a 6% por ano desde 2014, que cumula mais que 50% de crescimento total; um crescimento, centrado nas grandes cidades e que tem “contagiado” (p. 29) os municípios suburbanos, que não tem sido afeitado pela crise pandémica, e que muitos analistas começam explicitamente a considerar uma bolha imobiliária (Malvarez & Sousa, 2021).

² Introduzidos no orçamento para 2009, ver Lei n.º 64-A/2008 (2008).

³ Incluindo a Autorização de Residência para Investimento (ou Visto Gold; Lei n.º 29/2012, 2012) e o Regime Fiscal para o Residente Não-habitual (Decreto-Lei n.º 249/2009, 2009).

Esta dinâmica de pressão imobiliária está na origem da atual crise habitacional, sendo que, por um lado, o crescimento dos salários nacionais não tem acompanhado a subida dos preços, enquanto, por outro, a partir do início dos anos 2000, o investimento público no setor da habitação tinha inaugurado uma fase de “seca” (Allegra et al., 2020) devida à conclusão dos realojamentos do Programa Especial de Realojamento e ao fecho do programa de juros bonificados.

Diferentemente das passadas crises habitacionais, a presente investe um leque muito mais amplo de sujeitos. As políticas de realojamento dos anos 90, por exemplo, tinham como alvo os residentes dos bairros autoconstruídos, que tinham proliferado nas margens urbanas durante as duas décadas anteriores; ou seja, famílias desfavorecidas (muitas delas provenientes das antigas colónias portuguesas), cujo alojamento tinha frequentemente características abaixo de qualquer critério urbanístico, sanitário e de segurança. Ao contrário, a corrente pressão imobiliária abrange um público mais vasto, que inclui também a classe média e médio-baixa com alto nível de escolarização, e está claramente ligada a um processo de valorização das áreas mais centrais da cidade. É também significativo, deste ponto de vista, que o ativismo pelo direito à habitação tenha adotado, nos últimos 10 anos, uma linguagem reivindicativa baseada na ideia do “direito à cidade”, mais do que do “direito à habitação condigna”.

Frente a esta realidade (e à ressurgência da habitação como tema de mobilização ativista, de campanha eleitoral e das conversas nos cafés), nos últimos anos o Estado tem adotado várias iniciativas. Em 2017, o Governo criou a Secretaria de Estado da Habitação, que, em poucos meses, lançou a chamada “nova geração de políticas de habitação” (NGPH), enquanto a Assembleia da República passou, em 2019, a Lei de Base de Habitação (LBH).

A NGPH é constituída por dois elementos: por um lado, um documento de visão estratégica (Portal da Habitação, s.d.), que apresenta ambiciosas metas quantitativas (por exemplo, a subida da quota do arrendamento apoiado de 2% ao 5% do stock total de habitação) e qualitativas (uma governança mais participativa, *place-* e *knowledge-based*; uma ênfase na reabilitação e no arrendamento; etc.); por outro, um pacote de instrumentos diferentes (programas de realojamento, de arrendamento acessível, de reabilitação, etc.). A LBH (Lei n.º 83/2019, 2019), uma tentativa de substanciar o direito universal à habitação afirmado pela Constituição Portuguesa, retoma muitos desses temas (por exemplo, na ênfase na dimensão estratégica da governança, através instrumentos como o Programa Nacional de Habitação e as Cartas Municipais de Habitação), mas sem mobilizar recursos financeiros.

A NGPH e a LBH foram alvos de várias críticas em relação à sua capacidade de oferecer soluções adequadas à presente crise habitacional (por exemplo, Mendes, 2020; Tulumello & Silva, 2019); ainda mais difícil é avaliar o impacto destas iniciativas sobre as dinâmicas que marcam a relação entre habitação e gentrificação.

Por um lado, a NGPH aponta como objetivo fundamental o “acesso universal a uma habitação adequada” (Secretaria de Estado da Habitação, 2017, p. 8) disponibilizando (pela primeira vez desde o início do século) fundos do Estado central aos municípios portugueses. Além disso, a ênfase da NGPH e da LBH sobre a participação, a integração intersectorial, as estratégias locais de habitação prefiguram um sistema de governança mais adequado a enfrentar os desafios de política urbana implícitos na dinâmica de gentrificação.

Por outro, a maior parte dos recursos financeiros da NGPH são destinados, através do programa Primeiro Direito, às operações de realojamento de 26.000 famílias afetadas por graves carências habitacionais (18.000 nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto; Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, 2018, p. 31) – ou seja, a um público alvo não muito diferente do que o do Programa Especial de Realojamento nos anos 90. Mais em geral, a revolução na governança das políticas de habitação, prefigurada pela NGPH e pela LBH, ainda não se materializou; isso levanta a dúvida que as intervenções recentes não sejam mais do que novas respostas pontuais que não se constituem como uma política nacional – deixando às municipalidades a responsabilidade (estratégica, técnica, financeira) da integração da política da habitação no quadro mais amplo das políticas urbanas.

Os Desafios e os Caminhos Possíveis

Retomando a dúplice lente que nos interessava construir, olhar as transformações urbanas recentes, bem como as dinâmicas e políticas da habitação, através da lente da gentrificação nos permite considerar fatores em escalas e temporalidades diferentes. *Prima facie*, o conceito (e muita da literatura) nos pode levar a focalizar nas poderosas dinâmicas – investimento transnacional, fluxos globais de turismo e, sobretudo, a dependência de Portugal nestas dinâmicas pelo seu desempenho económico – que estão atrás das transformações que observamos. O próprio facto que, embora com alguma alteração, até a pandemia global de COVID-19 não tenha significativamente alterado os padrões do imobiliário parece sugerir que um

país semiperiférico tenha pouca capacidade para sair de *path dependencies* exógenas tão poderosas.

Ora, nos parece que, embora importante para capturar certos motores, esta lente possa ter seja problemas analíticos que, mais importante para este capítulo, estratégicos — isto é, de retirar a atenção das coisas que, contudo, é possível fazer. Foi por essa razão que sugerimos a importância de olhar às formas como os processos específicos se articulam no terreno — inclusive, a forma como a gentrificação do presente impacta um contexto já fortemente caracterizado por precariedade habitacional; e como podemos identificar precisas escolhas de política pública (nacional e local, e que remontam a décadas atrás) na raiz das dinâmicas presentes.

No fundo, a questão se resume, por um lado, à necessidade de um olhar plenamente multi-escalar; e, pelo outro, à capacidade de articular temporalidades diferentes. De facto, parece-nos que o grande problema histórico da política de habitação portuguesa tem sido o seu estar centrada na resposta às várias “crises” (a crise dos “retornados”, a crise das “barracas”, a crise da gentrificação, etc.) em vez de construir um sistema de habitação no longo prazo (ver também Allegra et al., 2020). É numa dupla temporalidade, defendemos, que é possível, ao mesmo tempo, enfrentar para mitigar as dinâmicas que derivam de dimensões exógenas e trabalhar para que se possa ser menos dependente dessas dimensões. E nos parece que esta dupla temporalidade esteja a requerer, no imediato, uma ação corajosa de intervenção no mercado, seja com meios fiscais que incentivem a habitação acessível, seja com regulação direta do mercado de arrendamento, única forma de arrefecer um mercado completamente desligado da capacidade económica nacional. A partir daí é que é necessário lançar um grande debate nacional que envolva atores de vários setores, para pensar no sistema de habitação que Portugal possa vir a ter, que precisará, sem dúvida, de muita mais habitação fora das lógicas do mercado — pública, cooperativa ou em outras formas.

Agradecimentos

O trabalho de Simone Tulumello é financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (referência: CEECINST/00045/2021/CP2818/CT0002).

Referências

- Aalbers, M. (2019). Introduction to the forum: From third to fifth-wave gentrification. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 110(1), 1–11. <https://doi.org/10.1111/tesg.12332>
- Allegra, M., Tulumello, S., Colombo, A., & Ferrão, J. (2020). The (hidden) role of the EU in housing policy: The Portuguese case in multi-scalar perspective. *European Planning Studies*, 28(12), 2307–2329. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1719474>
- Arbaci, S. (2019). *Paradoxes of segregation: Housing systems, welfare regimes and ethnic residential change in Southern European cities*. John Wiley & Sons.
- Arrighi, G. (1994). *The long twentieth century. Money, power and the origins of our times*. Verso.
- Atkinson, R., & Bridge, G. (Eds.). (2005). *Gentrification in a global context: The new urban colonialism*. Routledge.
- Campos, V., & Ferrão, J. (2015). O ordenamento do território em Portugal: Uma perspetiva genealógica. *ICS Working Papers 2015*, 1, 3–42. <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/20716>
- Carvalho, L., Chamusca, P., Fernandes, J., & Pinto, G. (2019). Gentrification in Porto: Floating city users and internationally-driven urban change. *Urban Geography*, 40(4), 565–572. <https://doi.org/10.1080/02723638.2019.1585139>
- Clark, E. (2005). The order and simplicity of gentrification: A political challenge. In R. Atkinson & G. Bridge (Eds.), *Gentrification in a global context: The new urban colonialism* (pp. 261–269). Routledge.
- Cocola-Gant, A., & Lopez-Gay, A. (2020). Transnational gentrification, tourism and the formation of “foreign only” enclaves in Barcelona. *Urban Studies*, 57(15), 3025–3043. <https://doi.org/10.1177/0042098020916111>
- Decreto-Lei n.º 164/93, de 7 de maio, Diário da República n.º 106/1993, Série I-A de 1993-05-07 (1993). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/164-1993-274241>
- Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de maio, Diário da República n.º 106/1993, Série I-A de 1993-05-07 (1993). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/163-1993-274242>
- Decreto-Lei n.º 249/2009, de 23 de setembro, Diário da República n.º 185/2009, Série I de 2009-09-23 (2009). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/249-2009-490420>
- Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de setembro, Diário da República n.º 225/1986, 3º Suplemento, Série I de 1986-09-30 (1986). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/328-b-1986-148780>
- Fernandes, J. R. (2011). Area-based initiatives and urban dynamics. The case of the Porto city centre. *Urban Research & Practice*, 4(3), 285–307. <https://doi.org/10.1080/17535069.2011.616747>
- Ghertner, D. A. (2015). Why gentrification theory fails in “much of the world”. *City*, 19(4), 552–563. <https://doi.org/10.1080/13604813.2015.1051745>

Glass, R. (1964). *London: Aspects of change*. Macgibbon & Kee.

Harvey, D. (1978). The urban process under capitalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2(1–3), 101–131. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1978.tb00738.x>

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. (2018, fevereiro). *Levantamento nacional das necessidades de realojamento habitacional*. www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/58203/Relatorio_Final_Necessidades_Realojamento.pdf/

Krähmer, K. (2017). *Gentrification without gentry? Tourism and real estate investment in Lisbon* [Dissertação de mestrado, Politecnico di Torino]. Webthesis Library. <http://webthesis.biblio.polito.it/id/eprint/6627>

Lees, L., Shin, H. B., & López-Morales, E. (2016). *Planetary gentrification*. Polity.

Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, Diário da República n.º 168/2019, Série I de 2019-09-03 (2019). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/83-2019-124392055>

Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, Diário da República n.º 252/2008, 1º Suplemento, Série I de 2008-12-31 (2008). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/64-a-2008-243747>

Lei n.º 30/2012, de 14 de agosto, Diário da República n.º 157/2012, Série I de 2012-08-14 (2012). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/30-2012-175304>

Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto, Diário da República n.º 157/2012, Série I de 2012-08-14 (2012). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/31-2012-175305>

Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, Diário da República n.º 154/2012, Série I de 2012-08-09 (2012). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/29-2012-175291>

Madden, D., & Marcuse, P. (2016). *In defense of housing*. The politics of crisis. Verso.

Malheiros, J., Carvalho, R., & Mendes, L. (2013). Gentrification, residential ethnicization and the social production of fragmented space in two multi-ethnic neighbourhoods of Lisbon and Bilbao. *Finisterra*, 48(96), 109–135. <https://doi.org/10.18055/Finis3619>

Maloutas, T. (2012). Contextual diversity in gentrification research. *Critical Sociology*, 38(1), 33–48. <https://doi.org/10.1177/0896920510380950>

Maloutas, T. (2018). Travelling concepts and universal particularism: A reappraisal of gentrification's global reach. *European Urban and Regional Studies*, 25(3), 250–265. <https://doi.org/10.1177/0969776417709547>

Malvarez, D., & Sousa, V. (2021, 10 de agosto). *Bolha imobiliária em Portugal e na Europa? O que dizem os dados do Eurostat*. Idealista. www.idealista.pt/news/imobiliario/internacional/2021/08/10/48433-bolha-imobiliaria-em-portugal-e-na-europa-o-que-dizem-os-dados-do-eurostat

- Mendes, L. (2006). A nobilitação urbana no Bairro Alto: Análise de um processo de recomposição sócio-espacial. *Finisterra*, 41(81), 57–82. <https://doi.org/10.18055/Finis1462>
- Mendes, L. (2017). Gentrificação turística em Lisboa: Neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008–2009. *Cadernos Metrópole*, 19(39), 479–512. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3906>
- Mendes, L. (2020). Nova geração de políticas de habitação em Portugal: Contradições entre o discurso e as práticas no direito à habitação. *Finisterra*, 55(114), 77–104. <https://doi.org/10.18055/Finis19635>
- Portal da Habitação. (s.d.). *Nova geração de políticas de habitação* (NGPH). <https://www.portaldahabitacao.pt/nova-geracao-de-politicas-de-habitacao>
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2011). *Housing and the economy: Policies for renovation*. www.oecd.org/newsroom/46917384.pdf
- Rodrigues, P. M. M. (2022). *O mercado imobiliário em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Secretaria de Estado da Habitação. (2017). *Para uma nova geração de políticas de habitação. Sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação*. Outubro 2017. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/consulta-publica?i=213>
- Seixas, J., & Guterres, A. B. (2018). Political evolution in the Lisbon of the digital era. Fast urban changes, slow institutional restructuring and growing civic pressures. *Urban Research and Practice*, 12(1), 99–110. <https://doi.org/10.1080/17535069.2018.1505272>
- Sequera, J., & Nofre, J. (2018). Shaken, not stirred. New debates on touristification and the limits of gentrification. *City*, 22(5–6), 843–855. <https://doi.org/10.1080/13604813.2018.1548819>
- Smith, N. (1996). *The new urban frontier. Gentrification and the revanchist city*. Routledge.
- Tulumello, S., & Allegretti, G. (2021). Articulating urban change in Southern Europe: Gentrification, touristification and financialisation in Mouraria, Lisbon. *European Urban and Regional Studies*, 28(2), 111–132. <https://doi.org/10.1177/09697764209633>
- Tulumello, S., Cotella, G., & Othengrafen, F. (2020). Spatial planning in Southern Europe between economic crisis and austerity policies. *International Planning Studies*, 25(1), 72–87. <https://doi.org/10.1080/13563475.2019.1701422>
- Tulumello, S., & Silva, R. (2019, dezembro). *A brief assessment of the Portuguese framework law for housing / Brève évaluation de la loi portugaise sur le logement*. FEANTSA Housing Rights Watch E-newsletter. <https://mailchi.mp/c538af88c7b2/housing-rights-watch-e-newsletter-july-2657093>

Turismo Urbano

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.13>

Jorge Ricardo Pinto

Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, Instituto Superior
de Ciências Empresariais e do Turismo, Porto, Portugal

<https://orcid.org/0000-0002-0195-3853>

jpinto@iscet.pt

Resumo

O turismo, em especial o urbano, tem crescido imenso ao longo dos últimos anos. A apreciação deste crescimento é geralmente feita a partir de duas perspetivas contrárias: a que valoriza o seu impacto na economia local, por oposição à que destaca os seus efeitos negativos para os locais, nomeadamente em matéria de habitação. Este texto reflete os impactos da atividade turística, procurando compreender de que forma pode ser gerido pelas políticas públicas. Essas políticas têm partido da gestão (por vezes, até na proibição) do alojamento local, em políticas de habitação, no apoio, regulação e incentivos ao comércio tradicional, na gestão da mobilidade, enfim, numa abordagem de ordenamento territorial, uma vez que as políticas para o turismo urbano, sem reprimir o desenvolvimento económico, podem ajudar a minimizar os impactos negativos do turismo.

Palavras-chave

turismo, políticas públicas, ordenamento do território

O Homem viaja muito para diferentes tipos de lugares em busca de atrações diferentes porque é inconstante, está cansado de uma vida monótona e procura sempre algo que lhe escape.

— Séneca (como citado em Feifer, 1985, p. 9)

A frase anterior podia ter sido escrita num desses livros de autoajuda que povoam as estantes dos hipermercados ou numa das muitas revistas de viagens que se publicam periodicamente. Mas não foi. A sua origem é bem mais longínqua. Foi escrita por um cidadão romano contemporâneo de Jesus Cristo, o intelectual Séneca, ele próprio um viajante habitual por motivos de lazer, não só para estâncias balneares próximas de Roma (como Baiae, na baía de Nápoles), como para destinos mais longínquos dentro do Império Romano.

A origem das viagens motivada por questões culturais, de lazer ou terapêuticas é, por isso, profunda no tempo. Tão antiga como a multiplicidade de impactos criada pela chegada numerosa de viajantes aos territórios de destino, mesmo antes da palavra “turismo” ter sido inventada no princípio do século XIX. São conhecidos os lamentos de viajantes romanos no Egito devido às marcas, a tinta ou gravadas na pedra, deixadas por visitantes anteriores nas paredes dos templos. “Vandalismo! Destruição de património!”, diriam hoje alguns. Na mesma época, surgem também relatos de histórias e identidades inventadas por guias turísticos fantasiosos que enganavam o viajante. O filósofo Luciano de Samósata (citado em Feifer, 1985) denunciava: “se abolirem os contos fabulosos da Grécia, os guias de lá morreriam todos de fome, já que nenhum viajante quer ouvir os fatos verdadeiros, mesmo por nada” (p. 18). “Perda de autenticidade!”, acusariam alguns observadores contemporâneos. No norte de África, num porto piscatório chamado Hippo Diarrhytus, um golfinho terá começado a interagir com crianças, criando uma atração que mobilizou um grande número de visitantes, a quem os locais eram obrigados a dar abrigo. Plínio (o jovem; citado em Feifer, 1985), político romano, analisou o fenómeno: “o lugar estava a perder o seu caráter de paz e tranquilidade. Foi então decidido que o objeto de interesse do público deveria ser silenciosamente destruído” (p. 20). “Os malefícios da turistificação!”, ouviríamos de alguns notáveis nos tempos que correm.

Como acontece com outros fenómenos sociais, o debate em torno do turismo enreda-se num novelo de extremos que se refugiam em torno de duas baricadas opostas inconciliáveis. De um lado, há sonhos e fantasias luminosas em torno das virtudes económicas da atividade turística para os territórios, como se esta possuísse uma espécie de toque mágico de Midas que transforma em ouro os lugares mais inóspitos, agrestes ou triviais. Do outro, vive-se o medo das mudanças que o turismo trará, agigantando as dificuldades e diminuindo as mais valias, apontando os problemas de sustentabilidade social e ambiental, ou os desequilíbrios na distribuição dos rendimentos. Em 1997, a propósito da enorme dinâmica do turismo na ilha de Lanzarote, José Saramago (como citado em Aguilera, 2010) traduzirá esta necessidade de equilíbrio entre os extremos:

os turistas são como as abelhas. É preciso cuidar deles, tratá-los bem, porque eles vêm deixar o mel, mas também é preciso tomar cuidado e se defender das abelhas porque elas podem fazer mal. Quero dizer que Lanzarote tem de começar a marcar limites de crescimento porque, caso contrário, pode-se acabar com ela.

Curiosamente, cerca de 30 anos antes, no arranque do enorme fulgor urbanístico do Algarve, e num tom não muito distante de Saramago, António de Oliveira Salazar (como citado em Pinto, 2019) profetizava:

receio que estejamos estragando o Algarve com a pressa de dotá-lo de certo número de quartos, considerado necessário ao desenvolvimento do turismo (...) mas o turismo há-de passar e o Algarve fica. E se o formarmos por causa do turismo, nunca mais o recomporemos. (p. 11)

No século XXI, o turismo tem assumido um papel especialmente importante na dinâmica social, cultural e económica das cidades, nomeadamente no seu centro, devido ao crescimento extraordinário de turistas em espaços urbanos de dimensão variada (Ashworth & Page, 2011; Mourão et al., 2021).

Com o aumento da população mundial, a descida significativa dos preços do transporte aéreo e a globalização do mercado turístico, determinados destinos, em particular os espaços urbanos servidos por aeroportos internacionais, passaram a receber, ao longo de todo o ano, um número extraordinário de visitantes, sobretudo no regime de *city break* (pequenas férias numa cidade, com a duração, por vezes, de um fim de semana). Este crescimento justifica-se também pelo alargamento da classe média e, consequentemente, pelo aumento do número de pessoas com disponibilidade para viajar. Esta dinâmica deve-se particularmente à popularização e generalização dos voos internacionais *low-cost*, que diminuíram o custo e/ou o tempo da deslocação para praticamente todo o planeta. Mas, também, a uma alteração profunda das lógicas de alojamento, tanto no que se refere à utilização das mais variadas, intuitivas e interativas plataformas digitais (Airbnb, Booking, Trivago, etc.), como na multiplicidade tipológica que se contrapõe à antiga solução hoteleira; e, sobretudo, na lógica da “economia colaborativa” (ainda que o conceito original tenha sido subvertido), que potenciou a propagação de casas, apartamentos e quartos para aluguer temporário em números inimagináveis há duas décadas (Koens et al., 2018).

Via Google ou Tripadvisor, entre outros, o turista passou a ter rápido acesso a informação detalhada sobre atrações turísticas de qualquer destino, e

ligação a uma oferta estruturada e a preços mais reduzidos, tanto de alojamento como de restauração, facilitando a compra destes serviços e diminuindo significativamente o número de intermediários. Estas transformações facilitaram a viagem, flexibilizaram o uso do tempo para lazer e deram uma liberdade acrescida ao turista na escolha do destino e na organização da jornada (Fernandes, 2020).

Este processo não só fez disparar o número de viagens e de estadias, como criou também uma empreendedora dinâmica imobiliária e a multiplicação de soluções de renovação, requalificação, regeneração e restauro urbano. Por sua vez, os preços do solo subiram aceleradamente, apossados por esta nova procura pelos espaços centrais da cidade, espoletando duas grandes alterações do ponto de vista do uso do solo, em particular em territórios regidos por uma lógica neoliberal ou de ausência de políticas de regulação (Fernandes et al., 2021).

Por um lado, verificou-se um processo de alteração social da população residente, com a chegada de uma classe social mais elevada ou, em particular, uma população flutuante (turistas) com maior disponibilidade financeira, atraída pela estética patrimonial, as experiências culturais ou um certo estatuto social que as viagens e o conhecimento sempre conferiram. Muitas casas abandonadas foram recuperadas e reintegradas no tecido económico da cidade, gerando também a subida de preços que impossibilitou a manutenção de muitos dos antigos moradores no local onde residiam, libertando imóveis para renovação e novo uso (Choay, 2009).

Por outro, essa nova configuração social motivou uma crescente alteração do ponto de vista funcional, com o desaparecimento de muitos estabelecimentos comerciais ditos tradicionais e o surgimento de uma especialização crescente em hotelaria, restauração e/ou lojas orientadas para o turista, vendendo produtos que exploram a imagem da cidade/região ou de caráter *neotradicional*. Esta segunda dimensão é marcada também pela efemeridade de uma boa parte destes negócios que, ao contrário dos usos anteriores que, na maior parte dos casos, se haviam prolongado ao longo de várias décadas, têm agora, em média, tempos de duração da atividade muito mais reduzidos. Altera-se assim o papel icónico do comércio como imagem da cidade, cada vez mais globalizado e menos enraizado ao local (Carvalho et al., 2019).

Estes processos, que em muitas cidades da Europa Ocidental ocorreram de forma muito célere, geraram a análise, resistência e denúncia por diferentes estratos sociais, académicos e culturais. Nalguns casos, promoveu-se o

entrincheiramento de opiniões inconciliáveis em movimentos de rua ou panfletários. Noutros, uma concetualização académica de alguns fenómenos, originando jargão, agora mais ou menos vulgarizado, como a gentrificação ou o *overtourism* (o impacto do turismo em excesso num destino, que influencia negativamente a qualidade de vida dos cidadãos e/ou a qualidade das experiências dos visitantes, embora ainda se desconheçam instrumentos ou metodologias que os definam ou meçam de forma clara e inequívoca), sempre embrulhados na *caixa sem fundo* da sustentabilidade (Bertocchi et al., 2020; Fernandes, 2020; Saarinen, 2014).

O turismo pode efetivamente criar emprego, promover o investimento e a criação e melhoria de infraestruturas, gerando por isso oportunidades de desenvolvimento. Mas o crescimento acentuado e acelerado do turismo produz também desequilíbrios no preço do solo, no mercado de arrendamento ou no custo de vida, tornando o quotidiano da população local instável e com dúvidas em relação ao futuro. Ao mesmo tempo, a intensificação da atividade turística pode significar também o aumento da poluição sonora e ambiental (nomeadamente em emissões de CO₂), o agravamento do tráfego automóvel ou o congestionamento de alguns espaços de lazer ou abastecimento, em que a população local compete com o turista pelos lugares, serviços e bens disponíveis. De facto, em muitos dos destinos de turismo urbano, cresce a sensação, partilhada por residentes e/ou visitantes, que há um excesso de turistas e que a qualidade de vida ou a qualidade da experiência turística se deteriorou para lá de um ponto de razoabilidade. Este conceito opõe-se ao de turismo sustentável, onde a atividade turística não prejudica, mas, pelo contrário, beneficia o destino, tanto para quem ali reside, como para quem visita. O desafio estará, por isso, na gestão do carácter multidimensional do turismo, no compromisso entre as vantagens económicas, sociais e culturais e os impactos ambientais e sociais negativos (Aall & Koens, 2019; Perkumienė & Pranskūnienė, 2019).

Muitas cidades europeias têm desenvolvido políticas para um turismo urbano sustentável, pese embora uma resistência que emerge por parte sobretudo das empresas privadas que dependem da atividade e cuja preocupação primeira é a de garantir um número crescente de turistas de forma a multiplicar, no imediato, os seus rendimentos. Essas políticas têm partido da gestão (por vezes, até na proibição) do alojamento local, em políticas de habitação, no apoio, regulação e incentivos ao comércio tradicional, na gestão da mobilidade, enfim, numa abordagem de ordenamento territorial, uma vez que as políticas para o turismo urbano, sem reprimir o desenvolvimento económico, podem ajudar a minimizar os impactos negativos do turismo.

Referências

- Aall, C., & Koens, K., 2019. The discourse on sustainable urban tourism: The need for discussing more than overtourism. *Sustainability*, 11(15), Artigo 4228. <https://doi.org/10.3390/su11154228>
- Aguilera, F. G. (2010). *As palavras de Saramago*. Companhia das Letras.
- Ashworth, G., & Page, S. J. (2011). Urban tourism research: Recent progress and current paradoxes. *Tourism Management*, 32(1), 1–15. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2010.02.002>
- Bertocchi, D., Camatti, N., Giove, S., & van der Borg, J. (2020). Venice and overtourism: Simulating sustainable development scenarios through a tourism carrying capacity model. *Sustainability*, 12(2), Artigo 512. <https://doi.org/10.3390/su12020512>
- Carvalho, L., Chamusca, P., Fernandes, J., & Pinto, J. (2019). Gentrification in Porto: Floating city users and internationally-driven urban change. *Urban Geography*, 40(4), 565–572. <https://doi.org/10.1080/02723638.2019.1585139>
- Choay, F. (2009). *Le patrimoine en question. Anthologie pour un combat*. Éditions du Seuil.
- Feifer, M. (1985). *Going places: Tourism in history*. Stein and Day.
- Fernandes, J. A. R. (2020). *Geografia do Porto*. Book Cover.
- Fernandes, J. A. R., Tenreiro, J. P., Figueiredo, P. M., Chamusca, P., & Pinto, J. R. (2021). *A baixa do Porto: Arquitetura e geografia urbana (2010–2020)*. Book Cover.
- Koens, K., Postma, A., & Papp, B. (2018). Is overtourism overused? Understanding the impact of tourism in a city context. *Sustainability*, 10(12), Artigo 4384. <https://doi.org/10.3390/su10124384>
- Mourão, L., Ferreira, L., & Pinto, J. (2021). *Portugal e o turismo*. Book Cover.
- Perkumienė, D., & Pranskūnienė, R. (2019). Overtourism: Between the right to travel and residents' rights. *Sustainability*, 11(7), Artigo 2138. <https://doi.org/10.3390/su11072138>
- Pinto, J. R. (2019). Turismo, hospitalidade e alojamento local: Antecedentes. In J. A. R. Fernandes, L. Carvalho, P. Chamusca & T. Mendes (Eds.), *A Airbnb em Portugal* (pp. 8–12). Book Cover
- Saareninen, J. (2014). Critical sustainability: Setting the limits to growth and responsibility in tourism. *Sustainability*, 6(1), 1–17. <https://doi.org/10.3390/su6010001>

A Importância do Planeamento da Mobilidade e das Acessibilidades Para a Construção de Cidades Sustentáveis e Inclusivas

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.14>

Paula Teles

Instituto de Cidades e Vilas com Mobilidade, Porto, Portugal

<https://orcid.org/0000-0002-2405-6151>

paulateles@paulateles.pt

Resumo

Precisamos de cidades e vilas mais sustentáveis, mais inclusivas e mais verdes. Mas, também, de um ordenamento do território que imprima cidades de usos mistos, contrariando a *monofuncionalidade* que, pela segregação do espaço, criou ruturas urbanas, insegurança, congestionamento, acidentes rodoviários e o aumento das cadeias de deslocação, com todas as externalidades negativas impelidas na qualidade de vida dos cidadãos. Quando mais de metade da população mundial já vive nas grandes cidades, este problema densifica-se. As cidades têm de ser entendidas como grandes ecossistemas vivos, mas esse trabalho exige conhecimento multidisciplinar. É hoje um dos maiores problemas dos países ocidentais: a mobilidade. Como resolvermos este caos em que as maiores cidades estão envolvidas? Como inverter este paradigma numa cultura de mobilidade tão enraizada na dependência do automóvel? Esse é, sem dúvida, um dos maiores desafios para as políticas urbanas desta futura década e a mobilidade é vital na transformação dessa mudança.

Palavras-chave

acessibilidade, mobilidade, sustentabilidade, inclusão, planeamento

Durante Décadas o Automóvel Foi o Rei da Mobilidade e do Urbanismo

Tem-se assistido, nestas últimas décadas, a uma crescente alteração dos padrões de mobilidade, resultado da intensificação das taxas de motorização, originando, essencialmente nas áreas com maiores aglomerados urbanos, uma degradação progressiva da qualidade de vida das populações.

Com o crescimento acelerado das periferias verificado no fim do século passado e na primeira década deste século, as cadeias de deslocação aumentaram nos destinos casa-trabalho e casa-escola. Numa primeira fase, os cidadãos procuravam espaços maiores para melhores habitações, por vezes uma casa com um quintal, e tomavam essas decisões de ir viver para mais longe, onde o custo dos terrenos eram menores. Numa segunda fase, a exemplo, em Lisboa e no Porto, estas deslocações foram o resultado do turismo massificado, que tomou conta dos centros das cidades, empurrando os habitantes para uma periferia desconhecida, resultado de um capitalismo sem limites.

O tempo substituiu o lugar. E hoje, percebe-se que a escolha ou obrigação por esse lugar foi um desastre que atinge o pico no último quilómetro. Filas de carros parados, no último quilómetro, como se estivessem num estacionamento a céu aberto e onde se perdem horas e horas de um dia.

Assim, essa crescente necessidade de rentabilização do tempo motiva o planeamento para o estabelecimento de novos critérios e metodologias de mobilidade, diminuindo a dependência do tempo e energia associados às deslocações, introduzindo padrões de mobilidade sustentável, estabelecendo como prioritários os modos suaves de deslocação.

Adicionalmente, é sabido que as densidades de ocupação urbana têm um papel determinante no padrão das deslocações e na necessidade de realizar viagens. Territórios de proximidade podem contribuir para tornar o transporte público mais viável, incentivando também deslocações mais curtas e, portanto, uma maior utilização dos modos suaves.

Não menos relevante, no que concerne às opções de mobilidade tomadas pelos cidadãos, mas também pelas políticas a desenvolver pelos decisores, é o facto da atual conjuntura económica, social e ambiental orientar para a tomada de novas opções na estratégia de gestão da mobilidade, promovendo *novas* formas de mobilidade, tendencialmente mais sustentáveis e já

enquadradas nos novos desígnios de promoção da eficiência patentes em diversas estratégias nacionais e europeias.

Políticas Europeias e Modelos de Planeamento a Seguir nas Cidades

A Comissão Europeia há muito nos orienta para a elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS), como forma inequívoca de integrar e articular estratégias no combate às alterações climáticas e em favor da saúde pública. De resto, o Pacote da Mobilidade Urbana da Comissão Europeia evidenciou, de forma clara, a necessidade de promover o planeamento da mobilidade através da elaboração de PMUS, condicionando futuros financiamentos nesta matéria, apenas às medidas e ações preconizadas nestes planos (Comissão Europeia, 2013).

No mesmo sentido, em Portugal, a Lei de Bases do Clima (Lei n.º 98/2021, 2021), publicada em Diário da República, vincou a necessidade da elaboração de PMUS pelos municípios, relevância igualmente atribuída pela Assembleia da República, através do Projeto de Lei 185/XV/1 (em curso), que “Define as diretrizes para a elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana Sustentável”, tendente à sua obrigatoriedade de elaboração e revisão.

Estes planos pretendem encontrar soluções sustentadas de mobilidade para a resolução dos problemas relacionados com o tráfego automóvel, estacionamento e transportes coletivos, não ignorando as questões relacionadas com a promoção dos modos suaves, nomeadamente a circulação pedonal acessível e confortável, bem como as deslocações em bicicleta, que viabilizem a adoção de políticas de gestão da mobilidade mais amigáveis, tornando, simultaneamente, os territórios mais humanizados e possibilitando a sua descarbonização.

Neste contexto, o PMUS constitui-se como um documento estratégico e diretor que serve de instrumento de atuação e sensibilização, fomentando a articulação entre as diferentes plataformas de deslocação e os diferentes modos de transporte, visando a implementação de um sistema integrado de mobilidade, de uma forma racional, com o mínimo custo de investimento e de exploração, que permita diminuir o uso do transporte individual motorizado e, simultaneamente, garanta a adequada mobilidade das populações, promovendo a inclusão social, a competitividade, e, como âmag, a qualidade de vida urbana e a preservação do património histórico, edificado e ambiental.

De facto, em matéria ambiental, o Acordo de Paris foi claro no apelo que fez à necessidade de uma mudança de paradigma nas sociedades, definindo, como medida global e de enorme ambição, a descarbonização praticamente total da sociedade até ao final do século.

Esta necessidade de descarbonização, suportada pelos cenários produzidos pelo Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas, assoma já, nos seus últimos relatórios, a necessidade de uma redução drástica na emissão de Gases com Efeito de Estufa (GEE), se pretendermos evitar os danos mais graves das alterações climáticas que se seguirão a uma alteração da temperatura média global no planeta (Teles, 2018).

Para se ter a verdadeira noção da gravidade da situação, se a temperatura média aumentar mais de 4 °C, as consequências serão desastrosas. Os glaciares desaparecerão, a humidade dos solos diminuirá, a precipitação será reduzida em muitas regiões, nomeadamente nas regiões hoje áridas e semiáridas nos subtrópicos e nos países da bacia mediterrânea, e eventos extremos, como ondas de calor, secas, inundações e ciclones tropicais, serão muito mais frequentes.

Devido às alterações climáticas, intimamente associadas aos gases com efeito de estufa, as mortes provocadas por ondas de calor na Europa poderão aumentar mais de 50 vezes até ao ano 2100, se nenhuma medida for tomada. No sul da Europa, uma das regiões mais afetadas, o impacto será terrível, passando Portugal de 91 mortes por ano devido a ondas de calor, no período 1981–2010, para 4.555 mortes anuais entre 2071–2100 e, num quadro dramático de passagem de 2.700 mortes anuais a nível global no primeiro período para cerca de 151.500.

Segundo Ribeiro da Silva (2018),

o papel do tráfego viário e do consumo de energia fóssil e emissão de CO₂ e outros poluentes para a atmosfera, é muito significativo. Mesmo que pensemos em medidas mitigadoras dos efeitos causadores deste número inusitado de óbitos, tais como a natural capacidade de adaptação e as tecnologias e materiais térmicos, a verdade é que sempre acontecerão, numa dimensão imperdoável para o estado civilizacional do século XXI, um número de mortes que sabemos poderem ser atempadamente evitadas. (p. 22)

A emissão de dióxido de carbono (CO₂) para a atmosfera tem sido um dos maiores causadores do aquecimento global, com todos os efeitos e riscos para o planeta já referidos. O setor dos transportes é responsável por uma parte muito significativa dessas emissões, tornado o atual modelo de vida insustentável para as cidades. Este setor contribui com cerca de 30% para o total da emissão de gases com efeito de estufa e é, segundo a United Nations Economic Commission for Europe (s.d.), o principal contribuidor para as emissões ligadas à energia.

E, ademais, a poluição atmosférica gerada pelos automóveis, bem como o tempo gasto no trânsito e a sua exposição à poluição, mesmo dentro do veículo, acelera o desenvolvimento de doenças respiratórias, cardiovasculares, obesidade, náuseas, dores de cabeça, cancro e outras complicações.

Neste particular, é fundamental relevar a gravidade das doenças respiratórias. Pelo já exposto, a qualidade do ar dos centros urbanos é precária, devido, maioritariamente, à elevada emissão diária de monóxido de carbono (CO), cuja inalação pode provocar doenças como asma, bronquite, rinite, enfisema pulmonar e pneumonia.

Mais, no que concerne ao binómio mobilidade urbana mais saúde pública, ainda que os automobilistas, como referido, estejam expostos à poluição atmosférica mesmo dentro do veículo, são os utilizadores vulneráveis, os peões e os ciclistas, que mais sofrem com esta exposição.

Um dos paradoxos fundamentais, que pode (e deve) levar mais longe a reflexão quanto às práticas de implementação do uso da bicicleta e do andar a pé nas cidades e nas vilas, é o facto dos ciclistas e os peões, em meio urbano, estarem substancialmente mais sujeitos à poluição atmosférica do que qualquer utilizador de transportes motorizados.

Ou seja, as práticas da *caminhabilidade* serão efetivamente necessárias para uma vida urbana mais saudável. Importa referir que cerca de 60% das deslocações de automóvel em meio urbano têm menos de 3 km, o que prova a necessidade de repensar a cidade para se evitarem estas curtas deslocações em automóvel. É urgente que os cidadãos entendam que caminhar dá saúde, permite as sociabilidades que o veículo retirou à vida na cidade, incentiva a observação da paisagem e do património, não polui, e acresce que, financeiramente, não tem custos. Só vantagens, a aposta nos modos suaves. Diríamos o mesmo em relação a andar de bicicleta ou nalgumas *micromobilidades*, desde que sem motor.

Assim sendo, mesmo que outras razões possam existir para além do já demonstrado, estas são, por si só, mais do que suficientes para uma intervenção urgente nesta matéria.

Pelo exposto, afigura-se, em síntese, rever todo o modelo de mobilidade e circulação nas áreas urbanas provocado, em larga medida, pelo excesso de utilização do automóvel, muitas vezes de forma irracional, tornando insustentável, ambiental, económica e socialmente, a sua utilização indiscriminada.

Ainda, quando se fala em qualidade de vida das pessoas, fala-se, também, e obrigatoriamente, em qualidade do ambiente urbano. Queremos, exigimos e sonhamos que haja uma relação direta entre as pessoas e o seu espaço envolvente, plataforma onde cruzam as múltiplas deslocações urbanas (Teles, 2021, p. 178), “as formas e modos de ir de um lugar ao outro” (Teles, 2021, p. 171). Se esta relação for efetiva teremos cidades e vilas mais sustentáveis, inclusivas e saudáveis.

Assim, se por um lado, o espaço público tem de garantir as deslocações casa/trabalho e casa/escola em segurança e conforto, por outro, tem de garantir lugares de estadia e repouso, de abrigo e contemplação, de felicidade, magia e saúde.

O espaço público, ou “a vida entre edifícios” como bem refere Jan Gehl (1971/2017) na sua obra, não pode ser apenas o espaço que sobra na cidade, tem de ser um espaço de e para todos, como garantia da condição universal do direito à mobilidade e do direito à cidade.

De resto, há muito que a estrada se deveria transformar em rua, justamente porque o nosso tempo já não é o tempo das vias, mas do espaço público. Esta mudança de tese altera as hierarquias da rede viária e os modelos de mobilidade e de desenho da cidade. Diria que já nem deve haver hierarquia viária na maior parte da cidade, justamente, porque grande parte das ruas já estão transformadas em espaço público, e este é, sem dúvida, a maior infraestrutura urbana, que, nalgumas circunstâncias, permitirá a circulação dos automóveis.

Esta perspetiva exige mais responsabilidade, mais multidisciplinidade, e reflexão teórica e prática, preciosidades inequívocas para quem planeia e desenha cidades que, em ambas as escalas de planeamento ou de projeto, mais macro ou mais micro, tem de considerar a complexidade nas

premissas técnicas e políticas, as quais exigem um esforço conjunto de todos, porque o espaço público, o que *sobrou*, é pouco e obriga a estabelecer prioridades na sua ocupação.

O espaço público deve constituir-se como local de excelência para os intercâmbios sociais e económicos, promovendo o sentido de cidadania, a competitividade económica e contribuindo para a criação de locais atrativos, cheios de vitalidade e vivência urbana (*livability* ou *liveliness of public space*).

Contudo, e na atualidade, o desenho urbano do espaço público, nomeadamente da rua, é frequentemente direcionado para tornar eficientes as deslocções em automóvel, negligenciando os peões e os ciclistas, criando, desta forma, escassas oportunidades para as desejadas interações e para o usufruto deste espaço.

Uma outra questão relevante no planeamento é o facto da infraestrutura de circulação rodoviária e o estacionamento consumirem espaço público valioso no centro dos aglomerados urbanos, tendo o peão, muitas vezes, que se restringir aos locais sobrantes.

Esta supremacia do automóvel leva frequentemente à degradação do espaço urbano e à criação de uma paisagem urbana pobre em estética e vegetação e, globalmente, pouco amigável. Mesmo as medidas que visam minimizar a ocupação abusiva pelo automóvel podem acabar por contribuir para a degradação da qualidade do espaço urbano.

De resto, também é muito relevante, os inúmeros condutores que andam às voltas nas ruas à procura de estacionamento na via pública, quando, muitas das vezes, poderiam entrar de imediato num parque de estacionamento coberto e estacionar. Evitaria emitir mais gases com efeito de estufa, poupavam tempo, teria menos custos financeiro e melhorava a saúde. O planeamento e a gestão do estacionamento e o modelo dos tarifários integrados com uma política integrada de mobilidade de cargas e descargas serão essenciais para mitigarem muitos efeitos nefastos.

Para além do espaço consumido, importa salientar que as infraestruturas de transportes e a sua forma de utilização podem ser responsáveis por um efeito de barreira, podendo dividir e isolar comunidades (e porque não sistemas naturais?). Em meio urbano, a existência de vias com elevados fluxos de tráfego, com velocidades de circulação excessivas, ou com perfis de alguma dimensão, contribuem para a quebra de identidade comunitária ou mesmo para o isolamento e segregação da população.

É neste ponto que o repensar o planeamento urbano, evitando o urbanismo monofuncional, praticado em muitas cidades nas últimas décadas, é essencial para a procura de uma cidade de proximidade, aquela que nos permite viver numa parte da cidade, tipo bairro, onde existem os principais comércios e serviços básicos à vida do quotidiano, e que nos permite fazer o mínimo de deslocações. Este é um modelo sustentável que o planeamento da mobilidade e o urbanismo terão de fazer caminho conjuntamente.

O Futuro das Cidades Está na Habitabilidade a Partir da *Caminhabilidade*

O objetivo principal das cidades deverá ser a criação de um contexto para que as pessoas se envolvam, se relacionem, e, portanto, a *habitabilidade* desses territórios é crucial para impulsionar e promover a vida social das cidades e melhorar a sua qualidade de vida.

E, aqui, ressalta a importância do desenho urbano, como determinante primário da funcionalidade das cidades e vilas, sendo crucial a localização dos espaços públicos em relação à sua forma urbana. No entanto, o planeamento dos espaços públicos nas cidades e vilas ainda não considera a funcionalidade desses espaços e o modo como as pessoas o percebem. Como resultado, os espaços urbanos acabam vazios e/ou subutilizados, incapazes de alcançar o seu papel social na maioria das cidades.

Adicionalmente às questões relacionadas com a qualidade do ambiente urbano, aqui focadas sob o ponto de vista ambiental, de saúde pública e qualidade do espaço público, importa salientar o papel determinante do planeamento urbano e do uso do solo, associado ao planeamento da mobilidade urbana sustentável, na construção de territórios mais saudáveis, neutros em carbono e mais resilientes.

Os padrões de mobilidade da população em meio urbano resultam da combinação de um extenso leque de fatores. Destaco aquele que é o papel das interações estabelecidas entre mobilidade e a estrutura de ocupação e utilização do solo. Por conseguinte, a resolução dos problemas de mobilidade urbana implicará o recurso a um conjunto igualmente alargado de medidas que terão, necessariamente, de ser integradas ao nível das políticas urbanas.

Reduzir as distâncias das deslocações diárias, no espaço e no tempo, com claros impactos na diminuição das necessidades de transporte e consequente melhoria nos parâmetros ambientais, são alguns dos desafios emergentes das cidades e vilas sustentáveis, e do futuro.

Esta redução de distâncias, nomeadamente entre o local de residência-estudo ou residência-trabalho possibilita, ainda, um significativo aumento de tempo para fruição dos espaços públicos e das atividades cívicas, ampliando-se, fortemente, as possibilidades de sociabilidades diversas que os espaços urbanos permitem.

Num olhar, mesmo que superficial, às cidades e vilas, facilmente se depreende a relação entre a forma da cidade ou da vila, a sua expansão urbana e a procura dos modos de transporte para as diversas deslocações quotidianas. É, assim, completamente perceptível a relação direta entre as tipologias de uso do solo e as necessidades de transporte percebendo-se, desta forma, que, no desígnio de descarbonização das cidades e vilas, é fundamental a relação dos instrumentos de gestão territorial, nomeadamente os Planos Municipais de Ordenamento do Território com os planos de mobilidade urbana sustentável.

Advoga-se, assim, a cidade compacta e densa que, ao jeito da cidade tradicional, aproveita o espaço urbano para dotar o território de todas as funções de que necessita.

E que bom que era encontrar espaços para jardins, parques e estrutura verde tão importantes na qualidade do ecossistema urbano. São os corredores verdes e azuis, deste modo, essenciais para a construção das novas cidades sustentáveis, onde a escala urbana se transformará na escala humana, sem hesitação.

Neste sentido, entendo que as principais opções tomadas ao nível da densificação residencial, isto é, sobre a distribuição espacial dos principais polos de geração de deslocações, prendem-se com a localização e distribuição espacial das áreas residenciais e com a intensidade de utilização do solo afeto a esta função.

De forma geral, a concentração espacial dos locais de residência em áreas de alta densidade, cria condições favoráveis ao desenvolvimento de uma oferta qualificada de transporte público, minimizando a propensão para o recurso ao transporte individual. Em contraponto, tratando-se de soluções monofuncionais, é exetável o aumento das distâncias percorridas para satisfação de necessidades e, bem assim, o recurso a modos de transporte motorizados.

Adicionalmente, nas principais opções tomadas ao nível da concentração do emprego, isto é, sobre a distribuição espacial dos principais polos de atração de deslocações, as políticas de ordenamento têm abordado esta questão

através da localização e distribuição espacial de atividades económicas, seja pela criação de espaços dedicados ao acolhimento de atividades, tais como zonas industriais, seja pelo apoio à valorização de áreas urbanas com elevada concentração de atividades, tais como centros históricos, ou pela fixação de limiares de presença de atividades em diferentes zonas urbanas.

Assim, sempre que não exista uma integração espacial com os polos geradores, é expectável o aumento das distâncias percorridas e da utilização de modos de transporte motorizados. Caso sejam preconizados padrões de utilização mista do solo, é, pelo menos em teoria, expectável uma diminuição das distâncias a percorrer e um maior recurso a modos de transporte não motorizados, os denominados modos suaves de deslocação.

As políticas de ordenamento físico atuam, essencialmente, ao nível da configuração detalhada dos espaços, física e funcionalmente adaptados às funções que são supostos desempenhar.

Para além da qualificação física e funcional do espaço urbano, um dos principais impactos expectáveis diz respeito à criação de condições favoráveis para a utilização de modos de transporte não motorizados e, eventualmente, de restrição do transporte motorizado, com especial enfoque no individual. Podem-se criar zonas de aceso condicionado ao automóvel, áreas de coexistência, áreas partilhadas, áreas pedonais. O importante é o peão, e que o andar a pé passe a ser o modo de mobilidade principal.

E para isso, nunca negligenciar a necessidade de uma infraestrutura acessível para todos. *As Cidades das (l)Mobilidades*, de Paula Teles (2016), refere que,

porque cada cidadão tem um território para ser vivido, apropriado e partilhado, a mobilidade urbana configura-se como a dimensão do universo de cada um, o momento em que transcendemos as geografias do quotidiano reinventando e projetando novos tempos e novos imaginários. (p. 10)

Eis a necessidade do desenho universal nesta escala humana que necessita de acessibilidades condignas a essa *caminhabilidade* por parte dos mais vulneráveis onde se integram as pessoas com mobilidade reduzida. É sobre estas reflexões, também sociológicas e universais, que o desenho do espaço público tem de estar alicerçado, na possibilidade do direito ao espaço público por parte de todos, sem exceção.

A Importância de um Novo Ordenamento do Território e Planeamento da Cidade

As políticas desempenham um papel fundamental na localização e dimensionamento das cidades. Quer sejam aplicadas às áreas de expansão ou de contenção urbana, por via da definição da estrutura urbana ou por via da aplicação de mecanismos de zonamento do espaço urbano serão sempre as que decidem o futuro das cidades.

De forma geral, considera-se que os impactes associados à orientação espacial da expansão urbana sobre o sistema de mobilidade dependem da articulação entre a localização das áreas de expansão e o sistema de transportes, isto é, a estruturação em torno de nós de transporte público importantes tende a estimular a sua utilização, ao invés, a sua desarticulação fomenta o recurso ao transporte individual motorizado.

Um outro aspeto fundamental nesta componente é a acessibilidade e a intervenção nos seus diferentes níveis em espaço urbano, tendo em conta as implicações em matéria da distribuição espacial das funções e a interação entre as diferentes zonas da cidade. A intervenção das políticas de transportes ou, exclusivamente, das de ordenamento físico, neste domínio, incidem usualmente sobre questões relacionadas com as infraestruturas de transporte e com a oferta de serviços de transporte público; e geram impactes relevantes ao nível da localização de atividades, do modelo de ocupação do território e, claro está, nas opções modais de transporte tomadas pelos cidadãos.

Pelo explanado anteriormente, o PMUS deve ser uma ferramenta de construção obrigatória, contemporânea, devidamente complementado e coordenado com os planos de urbanismo, encontrando-se, assim, a articulação entre o trabalho de espaço público realizado pelo primeiro, com o normativo regulamentar de incidência sobre o privado executado pelos segundos. De resto, a Estratégia Nacional de Mobilidade Ativa Pedonal, a ser aprovada até fim do ano, será fundamental nesta perspetiva de mudança, num país que tem de fazer esta inversão de paradigma. Simultaneamente, o atual Plano Estratégico de Segurança Rodoviária 2021–2030 – VisãoZero2030, é um importante documento para a implementação de cidades mais seguras e que vai dar diretrizes relevantes para o futuro modelo de planeamento.

Do que não existem dúvidas, segundo Ribeiro da Silva (2018), é que a relação entre o PMUS e os Planos Municipais de Ordenamento do Território terá de se efetuar de forma muito próxima, pois só uma ação coordenada entre a

mobilidade e o uso do solo proporcionará as condições necessárias para o sucesso da implementação das propostas que, para cada local, se definirão.

Hoje, depois de uma COVID-19 sem fim e de uma guerra na Europa a criar uma terrível fragilidade mundial no que concerne às fontes de energias, teremos mais variáveis nesta complexa equação do desenho das cidades do futuro. E a transição energética vai assumir um papel determinante nas políticas europeias e mundiais.

Assim, também o planeamento da mobilidade será, no meu entendimento, o instrumento “colete salva-vidas” (Teles, 2021, p. 278) para a mitigação dos gastos energéticos da mobilidade, com consequências diretas na redução das emissões com efeito de estufa. Andar a pé ou de bicicleta, usar os transportes públicos, planificar os intermodais como pontos de estação na transferência modal do automóvel para outros modos mais sustentáveis, será um dos maiores desafios futuros.

E não temos tempo para pensar uma coisa de cada vez. Tem que ser como uma orquestra: enquanto uns planeiam um novo sistema de redes de mobilidade, os urbanistas têm, obrigatoriamente, que inverter o modelo do carro para a mobilidade ativa, promovendo mais parques verdes, mais lugares de encontro, mais espaços multifuncionais, mais cidades humanizadas. As crianças têm de recomeçar a ir para a escola a pé e os pais ganharem confiança nesse desafio de autonomia que os seus filhos tanto precisam para ganharem competências e independência, para as próximas gerações em que eles próprios, terão de guiar o futuro. É nesta simbiose entre a mobilidade e o urbanismo, entre o planeamento de uma cidade mais humana e de maior vizinhança de afetos, que teremos de construir o futuro.

Referências

Coimbra, B., Ramos, S., Oliveira, H. P., Simões, A., Cação, C., Mendes, J. S., Cristina, R., Poço, A., Prôa, A., Gomes, A. T., André, C., Bento, C., Marques, J., Dantas, P., & Ramalho, P. (2022). Projeto de Lei 185/XV/1, de 23 de junho, DAR II série A n.º 47, 2022.06.23, da 1.ª SL da XV Leg. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=131669>

Comissão Europeia. (2013). *Pacote da Mobilidade Urbana da Comissão Europeia*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:82155e82-67ca-11e3-a7e4-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_4&format=PDF

Gehl, J. (2017). *A vida entre edifícios. Usando o espaço público* (T. Carvalho, Trad.). Livraria Tigre Papel. (Trabalho original publicado em 1971)

Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro, Diário da República n.º 253/2021, Série I de 2021-12-31 (2021). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/98-2021-176907481>

Silva, P. R. (2018). *Do fim do mundo ao princípio da rua*. Rede de Cidades e Vilas de Excelência.

Teles, P. (2016). *As cidades das (i)mobilidades*. MPT – Mobilidade e Planeamento do Território.

Teles, P. (2018, 5 de dezembro). Sem planeamento da mobilidade continuaremos a brincar às alterações climáticas. *Público*. <https://www.publico.pt/2018/12/05/sociedade/opiniao/planeamento-mobilidade-continuaremos-brincar-alteracoes-climaticas-1853222>

Teles, P. (2021). *Estação: 25 anos de vida entre cidades*. MPT – Mobilidade e Planeamento do Território.

United Nations Economic Commission for Europe. (s.d.). *Climate change and sustainable transport*. <https://unece.org/transport/climate-change-and-sustainable-transport>

Urbanismo Comercial

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.15>

José Alberto Rio Fernandes

Departamento de Geografia, Faculdade de Letras, Universidade do Porto, Porto, Portugal/

Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, Portugal

<https://orcid.org/0000-0002-2849-8897>

joseriof@letras.up.pt

Resumo

Em Portugal, após a adesão à União Europeia, a explosão do consumo de finais do século passado coincidiu com a revolução comercial, marcada por fortes mudanças: na oferta, na procura e na geografia. Neste contexto, observa-se o desenvolvimento de vários programas de apoio à modernização e valorização do comércio independente, situado à face da rua, aproveitando o financiamento europeu para intervir em várias cidades, procurando aprofundar e revitalizar a relação entre o espaço urbano e o tecido económico. Estas preocupações, de urbanismo comercial, mantêm-se até aos dias de hoje, assumindo novas formas e orientações, associadas designadamente à revolução digital e à classificação de estabelecimentos comerciais como património. É deste processo que se fala neste texto.

Palavras-chave

comércio, cidade, fundos europeus, património

Abertura

O futuro é incerto. Sempre. Mas poucos duvidam da crescente relevância da comunicação à distância como suporte para transações de bens (e serviços), em que o estabelecimento físico perde importância. Assim sendo, que futuro terão as cidades, *filhas do comércio*, e, nelas, o comércio a retalho, em lojas, centros comerciais e outras expressões urbanas, antigas ou recentes?

Por outro lado, porquê falar de urbanismo comercial, quando a intervenção do Estado, central ou local, dizendo o quê e onde é que o negócio se faz, levará à diminuição da eficiência do mercado? Todavia, se o Estado intervém na agricultura ou na indústria, na forma de incentivos e proibições, porque não no comércio? Por isso, o mais importante será sabermos como e quando intervém, e porque deve o Estado intervir.

Estas são as questões estruturadoras deste pequeno texto, escrito como reflexão pessoal a partir da consulta de um reduzido número de textos e da legislação. Divide-se em três partes: na primeira, visita-se o passado para se discutir as relações entre a cidade e o comércio e, em especial, o papel que o Estado tem assumido nesta relação; na segunda, trata-se o caso português, abordando-se a alteração do contexto após a entrada na União Europeia, dando conta dos vários programas e iniciativas que marcaram a intervenção pública na relação entre comércio e cidade, com destaque para o Programa de Modernização do Comércio (PROCOM), o Sistema de Incentivos a Projetos de Urbanismo Comercial (URBCOM) e os efeitos da legislação que promove as Lojas Históricas; na terceira, procuram-se algumas respostas para a primeira pergunta, a propósito de indicações que nos chegam de várias cidades e das perspetivas para as relações entre o comércio e a cidade como consequência do impacto do digital, deixando-se algumas sugestões.

O Urbanismo Face às Alterações na Relação Entre Comércio e Cidade

A compreensão do nosso tempo e do nosso lugar só é possível pela compreensão do passado e do que se passa noutros lugares. Porque é da evolução e da comparação que conseguimos perceber o que agora somos. E o que se deve fazer.

À partida, importa reconhecer que praticamente todas cidades floresceram pelo comércio, o qual, por definição, está associado à troca de bens, sendo a cidade o seu lugar de eleição. Por outro lado, o comércio é essencial ao desenvolvimento da sociedade, na medida em que cada um de nós, como cada lugar, cidade ou região, desde há muito tempo, não consegue assegurar tudo o que deseja, sem ter de trocar o que produz em excesso por aquilo que lhe falta ou deseja. As cidades e outras concentrações urbanas são, em larga medida, o resultado desta necessidade de encontro, facilitando a troca de produtos diferentes, provenientes de lugares mais ou menos distantes, diversos pelas suas condições naturais e pela cultura e capacidade dos seus habitantes.

Vem de há muito uma ligação da geografia comercial com o planeamento, que aqui se pretende abordar. De facto, sem ir à Roma imperial e às praças (os *forae*) e suas especializações, está bem demonstrado como já há cerca de 1.000 anos as autoridades públicas, em diversas cidades, consideravam que a venda de produtos devia estar organizada e não ser o resultado da vontade individual. Parecia vantajoso, sobretudo, impor a proximidade das lojas de um mesmo ofício, onde se fabricava e vendia determinado bem — materiais em ferro, em couro, em metais preciosos, entre outros —, muitas vezes ao longo da mesma rua ou num certo lugar, a que não raro dão nome (que persiste, nalguns casos: pelames, ferraria, couros, etc.). Trata-se de uma vantagem para a cobrança de impostos, como no controlo do saber-fazer, que se alarga ao comprador que tem a possibilidade de comparar, com maior facilidade, a qualidade e o preço de um mesmo tipo de produto. Neste aspeto trata de algo semelhante ao que se passa hoje nalgumas ruas (como Santa Catarina, no Porto, para roupa) ou como os eixos de um centro comercial, onde existe concentração espacial de lojas de roupa, produtos para criança, estabelecimentos de restauração e salas de cinema.

Como se sabe, até ao século XIX, de uma forma geral, o comércio convivia com o fabrico, já que na maioria dos casos as lojas fabricavam e, simultaneamente, vendiam ao consumidor final. Há ainda hoje alguns casos desses — muito restritos — de alfaiates à face da rua, sapateiros que fazem calçado à medida, ou produtores-vendedores de pequenos artigos de joalharia e artesanato. As feiras desempenhavam igualmente um papel muito importante, fortemente reguladas e fiscalizadas, ainda que a venda ambulante também se fizesse de forma itinerante.

Com a revolução industrial e o crescimento urbano, o comércio aumenta a sua importância e independentiza-se da produção, até porque o fabrico de grande quantidade de produtos similares obriga à existência de um elevado número de estabelecimentos que permitam aproximar os bens manufaturados do consumidor, impossibilitado de, no seu dia a dia, chegar às fábricas, relativamente distantes umas das outras e regra geral, na periferia das grandes concentrações populacionais.

O que chegava dos campos juntou-se ao que as fábricas produziam e as lojas multiplicaram-se nas ruas mais elegantes e com maior acessibilidade. Também as feiras começaram a rarear, por diminuição de clientela, que se habituava à elegância dos estabelecimentos à face da rua, mas sobretudo por intervenção dos poderes públicos que as viam como impróprias para a cidade moderna e inadequadas às boas práticas da higiene. Algumas foram

simplesmente encerradas, outras substituídas por construções próprias para a venda de produtos alimentares (os mercados cobertos), outras foram obrigadas a abrir em lugares distantes do centro e outras ainda passaram a ser mais diversificadas nos bens, reinventando-se e reanimando-se, assim persistindo até aos nossos dias.

No final do século passado, este percurso de comércio-fabrico, comércio-feira e comércio-loja (que domina então claramente) altera-se dramaticamente. Não que tenham desaparecido estas formas de venda, mas, tal como a revolução industrial diminuiu significativamente a importância relativa das feiras e da convivência da produção e fabrico no mesmo espaço, também aquilo que muito chamaram de revolução comercial diminuiu a importância do comércio de rua, independente, e o contacto tradicional entre o comprador e o vendedor, normalmente separados por balcão. Surgem grandes empresas e as compras são realizadas cada vez mais com recurso ao automóvel. Há uma grande facilidade de acesso a produtos diversificados, que vêm de todos os lugares do mundo, aos quais se podem aceder em novos formatos, como hipermercados, centros comerciais, parques retalhistas e outras concretizações imobiliárias geradas a partir de grandes investimentos que alteram dramaticamente a organização urbana, tornando-se causa e consequência de uma outra relação das pessoas com o consumo e da cidade com o comércio. Esta mudança vai a par com a explosão do franchising e antecipa a transfiguração do centro nas cidades, onde o turismo de voos de baixo custo ganhou mais importância e novas alterações maior significado, numa crescente dependência da população flutuante, em especial de áreas centrais de várias cidades, vindas da crise sofrida da multiplicação das grandes superfícies comerciais na envolvente.

As Políticas Públicas Para o Comércio Urbano em Portugal

Urbanismo Comercial

Em Portugal, após a adesão à União Europeia, a explosão do consumo de finais do século passado coincidiu com o que se pode considerar uma revolução comercial, dada a amplitude das mudanças ocorridas nas três grandes dimensões em que habitualmente se organiza o estudo do comércio: oferta, procura e geografia. Relativamente à oferta e em especial ao aumento da sua diversidade, pode salientar-se a entrada ou significativo reforço: das lojas com nome internacional, o franchising; das lojas de desconto, orientadas para o baixo preço, em especial no caso do setor alimentar de média dimensão; do

generalista de grande dimensão, o hipermercado, e do especialista de grande dimensão, como brinquedos, faça-você-mesmo, artigos de desporto, móveis e roupa. Relativamente ao consumo, o cartão de crédito e o desaparecimento do balcão das lojas (e, por vezes, até da porta para o espaço de circulação pública) ajudaram a vencer barreiras, levando ao acréscimo de aquisições, cada vez menos como resposta a uma necessidade, alterando-se a relação com o bem, em que a qualidade era vista sobretudo pela durabilidade. Na geografia urbana, as alterações não foram menos evidentes, com novas vias rápidas a responder – e promover – a presença do automóvel e a favorecer a suburbanização, distanciando as pessoas do centro da cidade e aproximando-as de um comércio mais atrativo pela disponibilidade de estacionamento e pelo horário alargado de abertura, ao longo do dia e da semana.

Apesar do aumento do consumo e dos baixos valores de velhos contratos de arrendamento permitirem acomodar a entrada de novas grandes unidades sem que encerrem muitos dos estabelecimentos preexistentes, o contexto é, naturalmente, de grande tensão entre o chamado “comércio moderno” e, por contraponto, o que então se designa por “comércio tradicional”. Nos anos 90, é tão considerável a importância política do tema que a abordagem aos hipermercados levou à queda de um ministro (Daniel Bessa, mais liberal) e do seu secretário de Estado (Manuel dos Santos, mais conservador), reproduzindo posicionamentos diversos que eram sentidos à escala local, desde logo aquando da instalação do primeiro hipermercado do país, em 1985, na Senhora da Hora, Matosinhos (onde a Câmara Municipal era presidida por Narciso Miranda), a menos de 1 km do limite setentrional do Porto (cujo presidente, Fernando Gomes, era um firme opositor das grandes superfícies).

Matosinhos teria um papel relevante no primeiro programa de urbanismo comercial. Existindo o PROCOM (Decreto-Lei n.º 184/94, 1994), negociado na União Europeia a pensar na fragilidade do tecido retalhista português, este estava orientado sobretudo para apoio a empresas e à sua cooperação. Todavia, a cooperação não era fácil, nem o investimento estava a ser direcionado para pequenas empresas de carácter familiar e em dificuldade económica perante a forte concorrência do “comércio moderno”. Estando prevista a possibilidade de projetos de urbanismo comercial, não havia em Portugal qualquer experiência neste tipo, a menos que se incluía, nesta designação, a cooperação para iluminação nas ruas durante a época de Natal, ou os exemplos de *pedonização* de arruamentos, consumada quase sempre porque a passagem dos automóveis se tinha tornado tão pouco fluída que nada mais havia a fazer senão deixar a rua apenas vocacionada à circulação a pé.

Todavia, havendo a possibilidade do programa apoiar intervenções que associassem a modernização do comércio à reestruturação do espaço público, é nesse quadro que se realizam e são aprovados dois estudos prévios, em 1995: para a rua de Brito Capelo, em Matosinhos (onde o elétrico deixava de passar e se chegou a prever estacionamento subterrâneo), e para a Baixinha, em Coimbra, numa adaptação de trabalho feito para outro propósito. O projeto de Brito Capelo, desenvolvido depois sob a minha coordenação e de Carlos Ribeiro, ao tempo em que era responsável pelo pelouro Palmira Macedo, seria o primeiro no país a ser aprovado, em 1996, como estudo global. Muitos se seguirão, em cidades e vilas de todo o tamanho, numa “cooperação espacial” das empresas que prosseguiu no URBCOM, programa que reconhece a importância do urbanismo comercial, a ele se consagrando inteiramente.

Na linha do PROCOM, o URBCOM, de acordo com Portaria n.º 317-B/2000, pretende promover a modernização das unidades empresariais dos sectores do comércio, turismo e serviços (CAE 50, 51, 52, 5530, 5540, 9301 e 9302), integradas em áreas urbanas delimitadas, revitalizar o espaço público envolvente e promover ações de promoção e animação comercial, sendo beneficiários as micro empresas e as pequenas e médias empresas, as câmaras municipais, as Estruturas Associativas de Comércio e Serviços e as Unidades de Acompanhamento e Coordenação. Ainda que orientado essencialmente ao comércio, este programa, em novo quadro de apoio europeu, prossegue o apoio a este conjunto de atividades económicas (a que soma restauração e alguns serviços) juntamente à intervenção na melhoria do conforto da circulação dos peões e à atratividade das ruas e praças, a que consagra metade das verbas atribuídas aos empresários de comércio e restauração, destinando verbas menores para animação e comunicação. Ou seja, do total global, definido a partir do investimento dos empresários, 60% será mobilizado por estes para investimento na loja ou na modernização da empresa, 30% pela Câmara Municipal para beneficiação do espaço público, e 10% pela associação económica representativa do tecido económico local em comunicação e animação, estando ainda previsto o apoio a uma estrutura a instalar, à imagem do gestor de centro de cidade, ou animador de centro de cidade, existente noutros países.

Todos os investimentos decorrentes dos projetos de urbanismo comercial (apoiados pelo PROCOM e pelo URBCOM) devem cumprir as orientações consensualizadas entre as partes e registadas em estudo global, realizado por equipa independente, onde houve uma notável presença de geógrafos.

Assim, empresários, município e associação empresarial são envolvidos em reuniões e debates, na base de conhecimento científico e dados técnicos, surgindo uma visão de cidade que por vezes se aproxima do “centro comercial a céu aberto”, como em Braga, onde o estacionamento subterrâneo permite que as ruas comerciais se destinem apenas a peões e se multiplique o mesmo tipo de lojas que se veem abrir nos *shoppings*; enquanto noutros casos, como Amarante, o modelo é distinto, procurando-se o reforço da monumentalização, através da colocação de lajedo de granito e de uma comunicação assente no valor histórico da cidade e a particularidade do comércio e restauração.

As opções estratégicas variam, já que os casos são muito diversos, na dimensão da cidade e da área de intervenção e também no grau de adesão dos comerciantes e do município, como no seu dinamismo, pelo que o êxito da iniciativa é muito diverso. Em todo o caso, este processo, que caminhou no país de norte para sul e teve situações em que a área de intervenção era um só eixo de circulação, como em Matosinhos ou Fundão, ou um largo espaço central, como em Viana do Castelo ou Vila Nova de Famalicão (Figura 1), ou em que havia vários projetos num mesmo concelho, como em Lisboa ou Felgueiras, marcou um *antes e depois* na vida do centro de muitas cidades portuguesas. É certo, todavia, que nenhuma estrutura de gestão ou animação de centro de cidade teve desempenho similar à de outros países e que, por vezes, a modernização das lojas ou do espaço público teve por consequência uma certa homogeneização. Além disso, criaram-se desigualdades entre áreas que foram melhoradas por via desta intervenção relativamente a outras que ficaram mais obscurecidas por terem ficado esquecidas.

Com recurso a verbas europeias, o Estado central, através da Secretaria de Estado do Comércio, e o Estado local, em mais de 100 autarquias, incluindo todas as capitais de distrito, têm desta forma uma significativa intervenção na economia, potenciando a modernização de empresas de comércio retalhista, restauração e alguns serviços, numa lógica que privilegia a concentração espacial e articula a valorização das lojas e a da cidade. Paralelamente, é condicionada a expansão das grandes superfícies comerciais, designadamente através do Decreto-Lei n.º 258/92 (1992) e do Decreto-Lei n.º 83/95 (1995). Nota-se, além disso, uma notável melhoria dos espaços centrais de muitas cidades, com a valorização da circulação a pé, relativamente à circulação automóvel.



Figura 1 Área de intervenção do projeto de urbanismo comercial de Vila Nova de Famalicão (sem escala).

Fonte. Retirado de *Centralities and Peripheries Around the City of Oporto: (Mis)matches of Urban Policy*, por F. Gomes, 2004.

Todavia, as medidas restritivas e as centenas de milhões de euros gastos em apoio ao comércio, podendo ter mitigado o impacto das grandes empresas, não permitiu impedir o progresso da concentração empresarial, nem o da instalação de grandes e médias superfícies, que alteraram significativamente as geografias urbana e comercial portuguesas.

Seguem-se anos de abrandamento da ação do Estado no comércio, preocupado essencialmente com as finanças e, na economia, com os setores da energia e telecomunicações. Após as crises financeiras e das dívidas soberanas, o país recupera e o comércio e a restauração assistem a um crescimento significativo. Tal resulta do efeito combinado da recuperação do poder de compra dos portugueses e do aumento da população flutuante, com destaque para os turistas, a que se somam professores e estudantes, o que é sentido sobretudo nas cidades com aeroporto internacional e universidade.

Nas políticas públicas ligadas a atividades de consumo, o incentivo passa a ser orientado para a abertura de novas unidades capazes de criar emprego, sobretudo na hotelaria, mas também de restauração, por vezes sem o cuidado devido com a conservação da arquitetura. O comércio, muito esquecido desde o fim do URBCOM, passa a ser visto como um acessório com alguma importância na valorização urbana junto do turista, que se importa com velhas lojas de arte nova ou neoárabe, ou com histórias para contar. Todavia, esse mesmo turismo, valorizando o imobiliário, promove o desaparecimento de muitos antigos estabelecimentos retalhistas, cafés e restaurantes que são parte essencial da memória das cidades, com muitos deles, sobretudo no Porto (Figura 2) e em Lisboa, substituídos por hotéis, alojamentos locais, restaurantes e estabelecimentos de bugigangas, produtos *trendy*, ou neo-tradicionais.

Considerando esta perda e o facto de existirem estabelecimentos cujo valor vai além do simples negócio, a Câmara Municipal de Lisboa inicia, em 2015, o projeto *Lojas com História*, que, com alterações, o governo transforma em lei (Lei n.º 42/2017, 2017), estabelecendo um “regime de reconhecimento e proteção de estabelecimentos e entidades de interesse histórico e cultural ou social local”.

A principal medida é a concessão, ao arrendatário do estabelecimento classificado, de um regime de prevenção de aumento do valor de arrendamento por um período de cinco anos, o que é muito importante no caso do



Figura 2 A desaparecida Droguaria Louzada, no Largo São Domingos, no Porto.
Créditos. José Alberto Rio Fernandes.

comerciante não ser o proprietário do espaço que ocupa. Mas a classificação permite várias outras vantagens, desde logo um maior reconhecimento do estabelecimento, o que pode ser reforçado por publicações (como ocorreu em Viana do Castelo; Figura 3), pela presença em sítios eletrónicos (como o “Comércio com História”, desenvolvido pelo Ministério da Economia) e a colocação de dísticos nas lojas, entre outras iniciativas. Além disso, cada autarquia pode criar medidas complementares, como ocorre no Porto, onde existe um apoio anual (dependente de candidatura) para obras de reabilitação, criação de página digital e de transação eletrónica, melhoria de toldo ou reclamo, restauro de mobiliário e colocação de esplanadas, entre outros investimentos, a que se soma apoio no domínio da gestão e do vitrinismo e medidas de política fiscal e de formação.

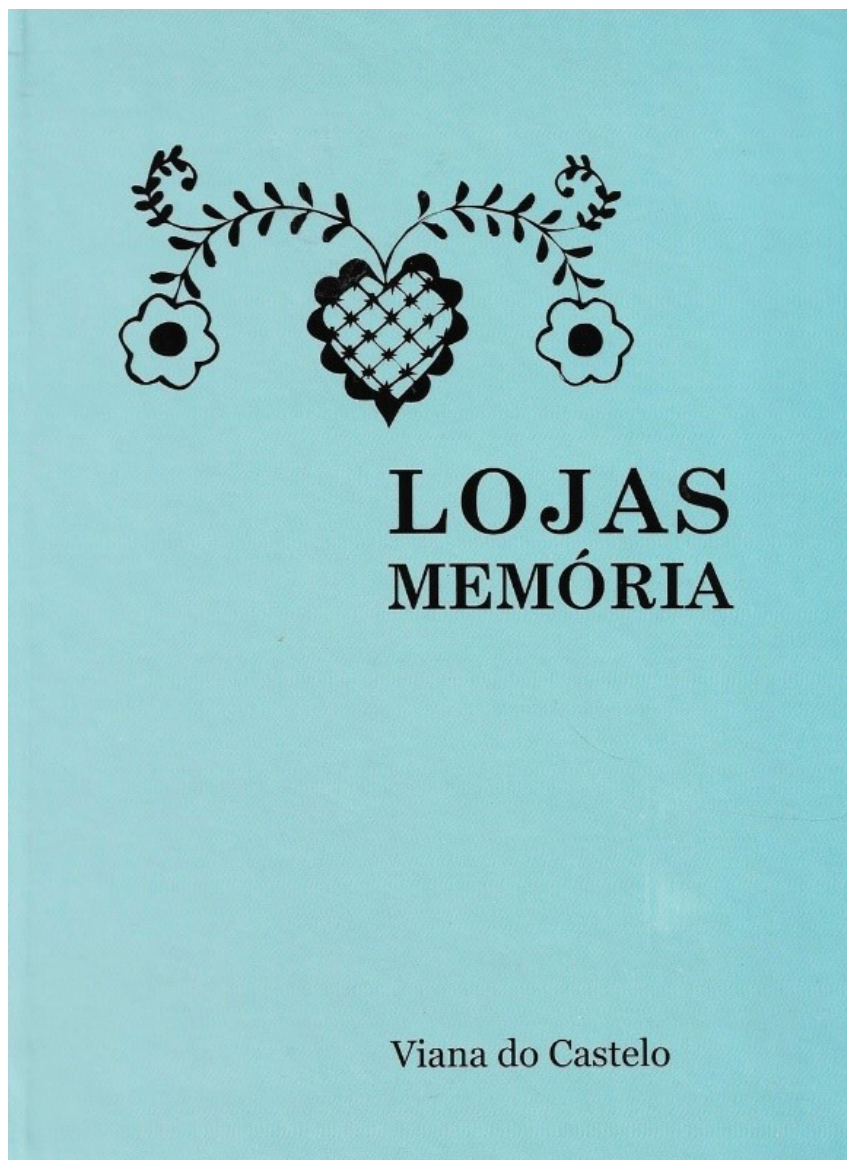


Figura 3 Capa do livro *Lojas Memória*, de Viana do Castelo.

Fonte. Retirado de *Lojas Memória*, por P. Chamusca & P. Rego, 2021, capa.

Planeamento e Comércio

Em planos municipais de ordenamento do território, o comércio, que em meados do século passado aparecia quase só em indicações associadas a *zonas centrais*, onde devia dominar, ou a centros secundários e de proximidade residencial, permanece praticamente ausente, apesar da sua inegável importância no nosso dia a dia e na estruturação do espaço urbano. Vigora uma visão liberal, mitigada por ações de incentivo pontual. Mesmo porque, sem dispositivos de controle das mais-valias, qualquer indicação geográfica para a localização de estruturas comerciais levaria a um significativo aumento do preço do terreno de um lugar que fosse indicado para a implantação de estabelecimento ou conjunto de estabelecimentos de comércio, o que favoreceria um qualquer proprietário ou proprietários, em detrimento de outros.

Naturalmente que a dificuldade do planeamento produzir ordenamento, em grande medida porque, ao contrário do resto da Europa, não existe cadastro (identificação dos limites das propriedades e dos proprietários de todos os terrenos), pelo menos disponível para o planeador, nem sistema perequativo operacionalmente fiável, tampouco correspondência entre o sistema de planeamento e o sistema fiscal, não pode servir de desculpa para o casuísmo. Este, associando-se ao (neo)liberalismo — a que pode somar várias formas de *amiguismo*, promove ineficiência, o que, na sua relação com o comércio, expressa-se, por exemplo, na sobreposição de estabelecimentos em certos lugares, numa luta entre insígnias (como ocorre no caso de supermercados na cidade do Porto), e lacunas noutros lugares, onde as pessoas se veem obrigadas a deslocar excessivamente para a aquisição de bens, porventura a pagar demais por bens de qualidade menor.

As cartas de ordenamento comercial de escala supramunicipal, habituais em França, são um bom exemplo de prática de planeamento, em que o debate e articulação se fazem, tendo em vista um certo equilíbrio territorial, consensualizado entre o comércio de centro de cidade (ou cidade central) e o de periferia, e entre estabelecimentos de grande, média e pequena dimensão.

Outro instrumento interessante do planeamento ligado ao comércio é a carta de tempo, obrigatória nas cidades italianas de uma certa dimensão e presente também em muitas cidades alemãs e francesas. Além de considerar o uso do solo, a carta de tempo preocupa-se com os horários, em especial as horas de abertura e encerramento dos estabelecimentos e a sua relação com o horário de trabalho e de compras, considerando a sua articulação temporal com os mais diversos serviços, especialmente escolas, jardins infantis e transportes, tendo por centro as necessidades e expectativas das pessoas.

Depois, há a dimensão estratégica do planeamento. Como é considerado o comércio — e outras atividades económicas ligadas ao *consumo* — na visão da cidade do futuro e entre os problemas e vantagens que ela tem, e das oportunidades e constrangimentos que se lhe apresentam? Como algo que se esquece. Isto, quando há planeamento estratégico e ele é algo mais do que um exercício meramente técnico para constar num qualquer documento obrigatório para qualquer coisa.

Do Presente ao Futuro do Comércio Urbano

Com a COVID-19, a mudança do comércio acelera, a do comportamento do consumidor também, e há quem sustente que se vive uma nova revolução que nos é trazida pelo digital, a qual implica, entre outros aspetos, a chegada dos produtos a nossa casa, sem a nossa deslocação. Aumenta assim a acessibilidade aos bens e serviços, sem necessidade de aumentar a nossa mobilidade. Em consequência, a logística adquire uma grande importância, com sistemas informáticos complexos e grandes armazéns (normalmente próximos de aeroportos), bons serviços de entrega que reclamam por circulação fácil e paragem de curta duração.

Como noutras revoluções, não se perderá o que existia antes, até porque continuará por certo a ser importante ver e tocar os objetos de que se necessita, mais ainda os que se deseja. Por isso, apesar do conforto da compra digital e das vantagens no preço, é de crer que as lojas físicas perdurarão, ainda que possam tender a ser complementares ao comércio digital, ou a orientar-se cada vez mais para os visitantes e menos para os residentes. Mas, parece inevitável a diminuição do número de estabelecimentos, o que é muito visível já no caso das lojas de venda de música, livros, artigos de eletrónica e cosmética.

Do ponto de vista das políticas públicas, o Estado propõe-se apoiar o aceleramento da transição digital de alguns lugares do país, no quadro do programa Bairros Digitais, inscrito no Plano de Recuperação e Resiliência. À imagem dos projetos de urbanismo comercial, pretende criar sinergias geográficas na modernização de estabelecimentos retalhistas (a que se soma a restauração e alguns serviços), num processo comandado centralmente para “espaços urbanos contíguos” que se devem dotar de “uma estratégia comum de gestão” (Direção-Geral Das Atividades Económicas, 2022). O procedimento sujeita a instituição que promove a candidatura a uma manifestação de interesse (como antes se fazia com os estudos prévios de urbanismo comercial), a qual, em caso de seleção, é seguida por apresentação de

candidatura para análise final, à imagem do estudo global nos programas PROCOM e URBCOM.

Infelizmente, mesmo num mundo digital, o centralismo e o seu controlo sobre os processos não muda. Além disso, não há qualquer indicação territorial sobre os objetivos políticos: pretende-se promover cidades médias, pequenas ou grandes? Ou todas, em apenas 50 casos (como indica o aviso)? Não há sequer, no aviso, a preocupação em assegurar uma boa distribuição das aprovações no todo nacional, já que os critérios são geograficamente cegos e pode dar-se o caso de todos os 50 melhores ocorrerem em lugares situados no arquipélago dos Açores ou na área metropolitana de Lisboa. Demasiado pouco, demasiado tarde, demasiado vago e demasiado idêntico ao que se fazia há mais de 20 anos, quando o propósito era outro.

No Plano de Recuperação e Resiliência, como noutros instrumentos de política nacional ou municipal, continua a ver-se o comércio como atividade acessória, privilegiando-se o “setor produtivo” (setores primário e secundário) e não o comércio e serviços (com a exceção da hotelaria e turismo). Claro que alguns pensarão que mais vale que o comércio passe despercebido, porque quanto menos Estado, melhor! Todavia, em praticamente nenhum país — e isso é especialmente verdade para aqueles onde o bem-estar é maior — deixa de haver planeamento e preocupação com a localização dos estabelecimentos de comércio e restauração, assim como com a sua relação com outros usos do solo e outras dimensões do planeamento, como circulação e ambiente. Porque, afinal, para que o mercado funcione bem, importa haver uma boa ação do Estado.

Em Portugal, na relação entre comércio e espaço urbano, o que faltará? Do que ficou dito, deixo, a concluir, cinco sugestões:

À escala sub-regional:

- cartas de tempo, identificando, na “cidade alargada” a situação das pessoas face às deslocações e as medidas para promover a diminuição dos tempos de deslocação, incluindo a alteração dos horários de alguns serviços públicos ou atividades privadas e criação de estabelecimentos/equipamentos em lugares mal servidos;
- esquemas de estruturação económica metropolitana e intermunicipal, definindo, em mapa, a orientação de uso do solo e, em tabela, o número e dimensão das unidades industriais, comerciais e de serviços existentes e desejados, constituindo-se como orientação política e base de debate e reflexão periódica.

À escala municipal:

- identificação de “lojas-património”, vistas simultaneamente como parte da riqueza cultural e social e adoção de medidas de apoio à sua manutenção e valorização;
- definição de áreas de centralidade e conforto urbano, para reforço das condições de valorização comercial e ambiental de lugares onde se pretende aumentar o seu uso pelas pessoas, como lugares de encontro;
- adoção de medidas de apoio à digitalização de microempresas;
- apoio à venda de proximidade, com reforço das relações urbano-rurais, a exemplo das feiras de sábado de manhã de produtos agrícolas da envolvente da cidade que ocorrem em cidades francesas, suíças e alemãs.

Referências

Decreto-Lei n.º 184/94, de 1 de julho, Diário da República n.º 150/1994, Série I-A de 1994-07-01 (1994). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/184-1994-291641>

Decreto-Lei n.º 258/92, de 20 de novembro, Diário da República n.º 269/1992, Série I-A de 1992-11-20 (1992). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/258-1992-584256>

Decreto-Lei n.º 83/95, de 26 de abril, Diário da República n.º 97/1995, Série I-A de 1995-04-26 (1995). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/83-1995-223400>

Direção-Geral Das Atividades Económicas. (2022). *Plano de Recuperação e Resiliência: Bairros comerciais digitais*. Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2022/01/Barros-Digitais.pdf>

Gomes, F. (2004). *Centralities and peripheries around the city of Oporto: (Mis)matches of urban policy* [Dissertação de mestrado, Universidade do Porto].

Lei n.º 42/2017, de 14 de junho, Diário da República n.º 114/2017, Série I de 2017-06-14 (2017). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/42-2017-107514239>

Portaria n.º 317-B/2000, de 31 de maio, Diário da República n.º 126/2000, 1º Suplemento, Série I-B de 2000-05-31 (2000). <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/317-b-2000-522225>

Dados Abertos e Inovação no Território

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.16>

Luís Carvalho

Centro de Economia e Finanças, Faculdade de Economia, Universidade do Porto, Porto, Portugal/Centro de Estudos em Geografia e Ordenamento do Território, Faculdade de Economia, Universidade do Porto, Porto, Portugal
<https://orcid.org/0000-0002-7700-4558>
lcarvalho@fep.up.pt

Resumo

Os municípios produzem e utilizam hoje uma grande diversidade de dados e de informação, associados às suas variadas provisões e atribuições. Até que ponto podem (ou devem) muitos desses dados ser tornados abertos? Quais os benefícios e limitações? Com base em estudos anteriores sobre as experiências de dados abertos em cidades europeias, este capítulo revê os contornos do problema e os desafios da abertura de dados a nível municipal, propondo um conjunto de 10 fatores críticos de sucesso, interligados entre si, que devem suportar a organização de iniciativas de dados abertos em entidades municipais com responsabilidade na gestão do território.

Palavras-chave

dados abertos, inovação, regime geral de proteção de dados, compras de inovação, governança, municípios

Introdução

Os municípios são hoje grandes produtores e utilizadores de dados e de informação, associados às suas diversas — e cada vez mais complexas

— atividades de gestão do território. Ao passo que a gestão de muita desta informação está hoje sobre forte escrutínio por via do *Regulamento Geral de Proteção de Dados* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2018, 2018), tal não tem impedido que vários municípios tenham vindo a explorar metodologias de abertura dos seus dados e informação pública, sob a égide do que se tem vindo a chamar de “dados abertos”. Contudo, e dado este forte escrutínio e contexto legal recente, nem sempre é claro o que significa a agenda dos dados abertos, nem tampouco quais são os fatores críticos para uma boa implementação e aplicação à gestão do território.

Face a este mote, este capítulo visa rever e contextualizar sucintamente o que se entende por iniciativas de dados abertos (e inovação associada) em contexto territorial, quais os seus potenciais benefícios e maiores desafios, bem como justificar a relevância do nível local e supramunicipal para estes processos. Para tal, baseia-se em revisão de literatura técnico-científica e publicações de entidades internacionais sobre o tema, bem como na experiência do autor no estudo de iniciativas de dados abertos em contexto europeu (Carvalho, 2017; Carvalho et al., 2017; Carvalho & van Winden, 2015)¹. Para tal, o capítulo procede revendo o conceito de dados abertos, seus benefícios e barreiras associadas. De seguida, é explorado o papel dos territórios, e em particular das cidades e áreas metropolitanas, no desenvolvimento desta agenda. O capítulo conclui apresentando 10 fatores organizacionais por trás do sucesso das iniciativas de dados abertos no território.

Definição: O que São Dados Abertos?

A discussão sobre abertura do Governo e da administração pública por via da disponibilização generalizada de dados não é nova. Já nos anos 50, face à crescente acumulação de informação produzida no seio do Governo e das entidades públicas, alguns autores sugeriram pela primeira vez o termo “governo aberto” nos Estados Unidos (Park, 1957), propondo que o acesso a documentos e dados governamentais fosse tendencialmente livre, com exceções associadas a questões de segurança e privacidade. Na Europa, e também ao longo das últimas décadas, diversos países foram progressivamente promulgando legislação no mesmo sentido — enquanto parte de um movimento mais generalizado de “direito à informação” — hoje vigente na Constituição de quase todos os países europeus (Kronenburg, 2011). Por exemplo, a Constituição Portuguesa de 1976 contempla já este direito

¹ Este capítulo baseia-se numa versão de trabalho previamente elaborada no âmbito de um estudo desenvolvido em parceria com a área metropolitana do Porto, sobre o tema dos dados abertos e da inovação aberta (Área Metropolitana do Porto, 2018).

(Decreto de Aprovação da Constituição, 1976, art. 268), e Portugal tem vindo progressivamente a transpor novas diretivas comunitárias associadas ao direito à informação para o seu quadro legal.

Apesar da existência relativamente consolidada desta base legal, foi apenas durante a última década que diversos movimentos sociais, governos e organizações intergovernamentais começaram a promover ativamente a agenda dos dados abertos, no cruzamento de movimentos de direito à informação e de publicação livre ou *open access* (e.g., científica, código aberto de software; Kitchin, 2014). Exemplos são as iniciativas da administração Obama (2009) em prol da transparência, as agendas de Governo Digital da Comissão Europeia e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, bem como diversas iniciativas de governos nacionais e locais, movimentos de cidadãos pela transparência e outras associações transnacionais – por exemplo, a Open Knowledge Foundation, uma associação não governamental internacional de promoção da transparência de informação e dos dados abertos (Goldstein & Dyson, 2013).

Ao passo que a legislação relativa ao direito de informação torna os organismos governamentais (e.g., os municípios) *passivamente obrigados* a disponibilizar informação sobre as suas decisões e operações (ainda que, geralmente, apenas quando solicitados e/ou em formatos de difícil acesso e reutilização – e.g., arquivos em papel, folhas de texto, ficheiros PDF), o movimento dos dados abertos visa uma transformação mais profunda através da qual informação sobre serviços públicos, decisões governamentais, entre outras, é *proactivamente* disponibilizada de modo completamente aberto, online, frequente, e através de formatos estandardizados e de fácil reutilização (e.g., cuja leitura seja passível de ser feita por meios informáticos e não só por humanos – i.e., *machine-readable*).

A Open Knowledge Foundation define dados abertos da seguinte forma: dados que podem ser acedidos, utilizados e reutilizados livremente por qualquer pessoa – sujeitos apenas, quanto muito, a exigências de atribuição à fonte original e partilha com base na mesma licença (aberta) em caso de alterações (Open Knowledge Foundation, s.d.). Esta definição salienta que, para serem efetivamente “dados abertos”, estes devem:

- estar convenientemente disponíveis a todos e sem custo relevante associado (e.g., online);
- ser de fácil leitura através de meios informáticos;

- ser disponibilizados sob licenças que permitam a sua utilização e reutilização, sem necessidade de permissões adicionais.

Definidos desta forma, o seu objetivo último é o de permitir *interoperabilidade* – isto é, abrir a possibilidade de diferentes utilizadores e organizações colaborarem, combinarem e acrescentarem valor a diferentes tipos de dados e informação – por exemplo, para a melhoria de processos internos aos municípios, para o desenvolvimento de soluções e aplicações de software que combinem dados e informação de várias fontes diferentes (públicas, privadas), entre outros.

Uma definição complementar de “dados abertos” – que salienta a dimensão pública dos dados – diz-nos que são dados abertos se estes forem “não confidenciais ou sujeitos a questões de privacidade, produzidos com recursos públicos e tornados acessíveis sem restrições de re-utilização” (Janssen et al., 2012, p. 258). De acordo com esta definição, os dados podem ter sido gerados por instituições públicas, semipúblicas ou mesmo privadas (e.g., empresas de transportes, ambiente, distribuição de energia), desde que na esfera pública e/ou financiados com recursos públicos. Por um lado, em muitas cidades e áreas metropolitanas, os municípios e outras organizações no seu perímetro (empresas municipais, etc.) estão entre os maiores produtores de dados (potencialmente) abertos, em áreas como a mobilidade, ambiente, compras e decisões públicas, habitação, planeamento e urbanismo, turismo, entre outras. Por outro lado, como regulado pelo *Regulamento Geral de Proteção de Dados*, nem todos os dados pertencentes a instituições públicas ou associados a recursos públicos podem ser considerados/tornados dados abertos – nomeadamente quando comprometem questões de anonimato e privacidade individual ou de empresas (e.g., informações fiscais, registos médicos, etc.) ou questões de segurança (e.g., de localização de infraestruturas críticas). Todavia, se passíveis de serem considerados abertos, a definição de dados abertos tende a implicar que estes sejam de acesso público, online, de fácil leitura e sem restrições de reutilização (que não é verdade para muitos tipos de informação de acesso público sob a égide do direito à informação). A Figura 1 ilustra estas definições e distinções, balizando o universo do que se entende por dados abertos.

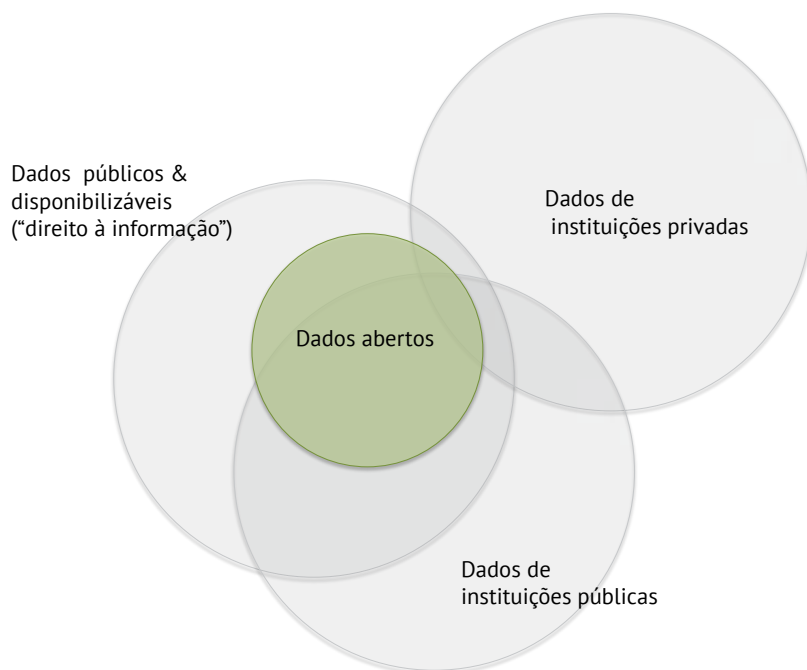


Figura 1 Dados abertos: o que são, e o que não são.

Por exemplo, muitos municípios disponibilizam um manancial crescente de informação nos seus websites, relacionados com prestação de contas, transparência, atas de reuniões, documentos estratégicos, localização de equipamentos e infraestruturas, entre outros. Fazem-no, geralmente, por via de formatos de fácil acesso para o munícipe (e.g., ficheiros PDF; visualização de cartografia em formatos digitais), mas de difícil leitura por máquinas e com limitações de reutilização a acesso a dados de base (e.g., para carregar outras aplicações externas ao município), o que faz com que não possam ser considerados dados abertos em sentido estrito — apesar da filosofia de abertura que lhes subjazem.

Na Europa, o quadro legal para os dados abertos foi formalmente consubstanciado na diretiva 2003/98/CE (União Europeia, 2003), relativa à informação do sector público (*public sector information*) e ao tratamento igualitário de todos os potenciais re-utilizadores de informação do sector público. Esta diretiva foi alterada em 2013 com a introdução de um princípio de

possibilidade de reutilização “por defeito”, sujeita apenas a custos marginais, de toda a informação do sector público consubstanciada nas legislações nacionais (e.g. Carvalho & van Winden, 2015). Portugal tem vindo progressivamente a implementar estas diretivas nos seus quadros legais, nomeadamente por via da ação da Agência da Modernização Administrativa (Governo central), tendo sido inclusivamente lançado um portal de dados abertos a nível nacional em 2011 (<https://dados.gov.pt/>). Todavia, há ainda um largo conjunto de lacunas e indefinições, e o fôlego inicial tem tido poucos desenvolvimentos. Em 2021, o European Data Portal considerava Portugal como “iniciante” no que toca aos níveis de implementação de legislação relacionada, abertura efetiva de dados da administração pública e maturidade dos portais de dados abertos (Comissão Europeia, 2021).

Benefícios: Por que É que os Dados Abertos Interessam?

Um pressuposto que rege o movimento dos dados abertos é o de que, pelo menos a médio e longo prazo, disponibilizar (cómoda e gratuitamente) dados e informação produzidos com recursos públicos gera maior valor social (público e privado) do que manter fechados e vender esses mesmo dados. A nível agregado, vários estudos têm tentado quantificar o impacto económico dos dados abertos, estimando efeitos diretos da abertura de dados governamentais para diferentes sectores de atividade económica – por exemplo, criação de empregos, novas receitas e poupanças –, bem como impactos indiretos mais gerais, tais como maior eficiência dos serviços públicos, poupanças de tempo dos utilizadores, melhoria da democracia, emergência de novos mercados, entre outros (Carvalho et al., 2017). Vários estudos e documentos de política pública têm classificado os benefícios potenciais dos dados abertos a nível mais fino, geralmente agrupados em torno de três grandes grupos de benefícios:

- político-sociais, relacionados com questões de aumento de transparência, responsabilização e qualidade da democracia;
- económicos, relacionados com o desenvolvimento de novas indústrias, inovações e produtos comercializáveis (e.g., software) associados aos dados abertos;
- técnico-operacionais, relacionados com melhorias de eficiência interna às instituições públicas (e.g., municípios) por via da partilha

de dados, quebra de silos, eliminação de redundâncias, otimização de serviços, redução de perdas de dados e ineficiências, incentivo ao desenvolvimento externo de ideias, entre outros (ver Tabela 1).

Tabela 1 Benefícios dos dados abertos.

Nota. Adaptado de Janssen et al., 2012, p. 261.

Tipo de benefícios	Exemplos
Político-sociais	Maior transparência Reforço da democracia e responsabilização dos eleitos Maior participação e empoderamento dos cidadãos Aumento da confiança no governo Maior escrutínio e acesso igualitário à informação Melhoria nos processos de formulação de políticas Maior visibilidade para os serviços de fornecem dados
Económicos	Estímulo à reflexão e desenvolvimento de novas ideias no sector público Estímulo à inovação, competitividade e crescimento económico Contributo para o desenvolvimento (melhoria de novos produtos, serviços e modelos de negócio) Utilização de "inteligência coletiva" para pensar os problemas e soluções para as cidades Desenvolvimento de indústria de software e associadas Disponibilização de informação para investidores e empresas
Técnico-operacionais	Capacidade de reutilização de informação e diminuição de redundâncias e "silos" entre serviços e instituições públicas Otimização de procedimentos administrativos Acesso a ideias externas aos municípios para resolução de desafios internos Melhor comparação entre soluções de diferentes fornecedores Melhor acesso e facilidade de encontrar dados intra e inter instituições públicas Capacidade de desenvolver nova informação, recombinação bases de dados Validação externa da informação produzidas Minimização de perda de dados Capacidade de articular, juntar e integrar dados públicos e privados

Várias cidades e municípios têm-se vindo a apoiar neste conjunto de benefícios e ambições para justificar o lançamento de iniciativas de dados abertos, ainda que em diferentes graus e em função dos contextos territoriais e institucionais em causa. Por exemplo, enquanto em Helsínquia as questões da transparência municipal e do fomento de novos tipos de diálogo entre o Governo local e os cidadãos estiveram na base do lançamento das iniciativas de dados abertos, em Dublin, o móbil foi desde cedo a promoção da inovação e a ambição de apoiar o desenvolvimento de soluções tecnológicas exportáveis num contexto de grave crise económica (2009–2011). No caso de Amesterdão, o motivo principal oscilou entre o apoio ao desenvolvimento de novas soluções tecnológicas e o aumento da eficiência na provisão de serviços municipais (Carvalho, 2017).

Naturalmente, uma grande parte dos benefícios associados aos dados abertos só pode ser corretamente avaliada a médio e longo prazo – o que por si só pode constituir uma barreira ao desenvolvimento de iniciativas associadas em muitos municípios. Em muitos casos, e de forma errónea, os benefícios dos dados abertos têm sido confundidos com as suas manifestações, tais como o número de bases de dados disponíveis em portais, o número de downloads/visualizações ou o número de (protótipos de) aplicações para telemóvel desenvolvidas em “concursos de inovação”. Não obstante as limitações e o carácter ainda emergente dos dados abertos em muitas cidades, é possível identificar exemplos de benefícios concretos, tais como:

- o desenvolvimento de algumas aplicações e software com forte procura de mercado, (pelo menos parcialmente) baseadas em dados abertos;
- a emergência de novas *startups* e nichos de negócio de algumas indústrias (e.g., software, imobiliária, serviços);
- a melhoria da qualidade dos dados municipais, frequência de publicação, eliminação de redundâncias, entre outros;
- a facilitação de novos processos de diálogo entre Governo local e contributos para uma cidadania mais ativa;
- a melhoria na coordenação e provisão de serviços públicos aos cidadãos (algumas por via de inovações externas que foram posteriormente adotadas pelo município).

Um exemplo frequentemente referido – ainda que dificilmente generalizável e focado em questões económicas de eficiência apenas – é o dos Transportes de Londres, que estimaram um retorno de 58 para 1 ao abrirem dados sobre os fluxos de transporte, nomeadamente ao nível da melhoria da eficiência dos serviços e no apoio ao desenvolvimento de uma grande variedade de novas aplicações para os seus utilizadores (e.g., planeadores de rotas de transporte), algumas delas tendo-se tornado líderes mundiais no segmento (Open Data Institute, 2016).

Barreiras Associadas aos Dados Abertos

Paralelamente aos benefícios, diversos estudos têm identificado barreiras e constrangimentos que dificultam o lançamento de iniciativas de dados abertos, quer do ponto de vista dos “produtores” de dados (e.g., agências públicas, municípios), quer dos seus potenciais utilizadores (e.g., empresas, investigadores, *startups*, movimentos cívicos). Uma leitura integrada de vários estudos permitiu identificar 118 barreiras, associadas a fatores tecnológicos, políticos, culturais, legais, económicos, institucionais, entre outros (ver Figura 2; Janssen et al., 2012). Neste sentido, torna-se claro que a implementação de iniciativas e rotinas de dados abertos nas instituições públicas e na sociedade não pode ser feita “por decreto”. Disponibilizar dados em plataformas abertas não é suficiente, e toda uma série de dimensões necessita de ser tida em consideração. Na verdade, disponibilizar dados e – essencialmente – encorajar utilizadores na sua reutilização livre representa uma mudança radical face a modelos convencionais de governo (e.g., baseados em controle e aversão ao risco), na qual as fronteiras entre Governo e sociedade se tornam porosas, envolvendo co-decisão, co-desenvolvimento de soluções e partilha de poder (Miles & Trott, 2011; Zuiderwijk et al., 2014).

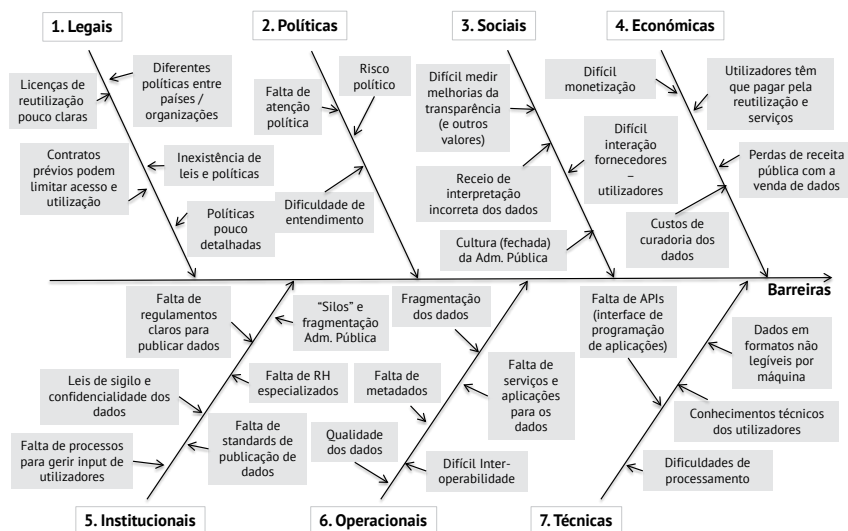


Figura 2 Barreiras associadas aos dados abertos (diagrama "espinha de peixe").

Nota. Adaptado de Zuiderwijk et al., 2014, p. 6.

As características (e barreiras) sistémicas dos dados abertos mostram que este tipo de iniciativas não se deve confundir com melhorias incrementais nos processos e nos sistemas de informação dos municípios, ou com gerações anteriores de projetos de "cidades digitais" e "governo electrónico", por três tipos de razões principais:

- Em primeiro lugar, mais do que um desafio técnico, os dados abertos são um desafio social. Ao contrário de iniciativas e políticas que visam o reforço da infraestrutura digital (e.g., redes de banda larga, pontos de wifi na cidade) ou a disponibilização de informação e documentos por via digital (e.g., formulários, planos), os dados abertos têm uma dimensão de "ecossistema" e de interação socio-cultural muito forte. Pressupõem a dinamização de novos tipos de relações e interações entre Governo e cidadãos, bem como outros atores, dispersos, com motivações e visões diferentes – por exemplo, departamentos municipais, empresas públicas e privadas, reguladores, empreendedores, comunidades de programadores de software independentes, *startups*, jornalistas, comunidades de ativistas, entre outros – cujas visões necessitam ser alinhadas em torno de expectativas e ações conjuntas (Harrison et al., 2012);

- Em segundo lugar, apesar dos dados serem “abertos” e sem custos para os utilizadores, fazer curadoria dos dados (e.g., identificar fontes, metadados, assegurar a consistência e validade, frequência, licenças, etc.) e incentivar a sua reutilização requer recursos humanos e financeiros consideráveis, que não se esgotam numa iniciativa isolada, mas deverão ser incorporados nos orçamentos e atividades regulares das instituições. Para além disso, os dados abertos desafiam modelos de negócio e prestações de serviços entre municípios e empresas fornecedoras de sistemas de informação, bem como modelos e rotinas de venda e comercialização de dados das instituições públicas (e.g., mapas). Por estes motivos, os dados abertos requerem o desenvolvimento de novo conhecimento, no Governo/municípios e outras instituições, não só técnico, mas também sobre modelos de negócio, regulação, entre outros (Kitchin et al., 2014);
- Em terceiro lugar, e por oposição a projetos mais lineares nos quais o nível de incerteza é reduzido e onde as fases e metas estão bem estabelecidas, a abertura de dados e o co-desenvolvimento de soluções associadas (com parceiros externos) reveste-se de forte incerteza – por exemplo, sobre as maneiras como os dados serão (re-)utilizados e interpretados – dando origem a resistência não só dos “fornecedores” de dados, mas também dos utilizadores, que não reconhecem imediatamente as vantagens, mas sim os riscos em, por exemplo, alicerçar as suas atividades em dados abertos, que não controlam diretamente. Assim, a abertura de dados carece de legitimação e reconhecimento dos benefícios por parte dos vários atores envolvidos (Fledderus et al., 2015; Meijer, 2013).

As dimensões anteriores implicam que exista um fosso bastante grande entre visões sobre dados abertos nos territórios e sua operacionalização efetiva. Assim, contrariamente a outros tipos de projetos com objetivos e metas fixas, a implementação de rotinas de dados abertos e sua apropriação pela sociedade requer processos de experimentação e “tentativa-e-erro” antes que estes se possam tornar uma alternativa aceitável face aos modelos vigentes baseados em dados proprietários e informação fechada/de difícil acesso.

O Papel das Cidades e Áreas Metropolitanas

A necessidade de experimentação, aprendizagem, formação de novas redes de atores e legitimação social tende a colocar as cidades e áreas

metropolitanas no centro da criação de novas rotinas de dados abertos na sociedade. Todavia, como analisado nas secções anteriores, muitos dos estudos que se focam nos benefícios e nas barreiras dos dados abertos analisam-nos de maneira generalista ou, quando muito, com uma dimensão nacional, falando para agências públicas e decisores nacionais (Martin, 2014). Tal tende a ofuscar o facto de que têm sido os municípios e áreas metropolitanas — enquanto agentes e territórios — os locais nos quais muitas das barreiras têm sido superadas e os benefícios dos dados abertos mais diretamente sentidos. O sucesso (ou insucesso) dos dados abertos a nível nacional estará sempre altamente relacionado com o que se passar a nível local, nomeadamente com a qualidade dos processos de experimentação e implementação de iniciativas locais de dados abertos (Lassinantti et al., 2014; Ojo et al., 2015; Parycek et al., 2014). Podemos identificar pelo menos cinco razões pelas quais as cidades e áreas metropolitanas são locais relevantes para a experimentação e difusão dos dados abertos na sociedade, nomeadamente a sua escala territorial; a presença de diversos tipos de proximidade(s); de contextos diferenciadores; influência política; e presença de movimentos cívicos e comunidades de utilizadores.

Escala Territorial

A escala territorial das cidades e das áreas metropolitanas é não só apropriada, mas muitas vezes a escala onde os processos de experimentação se tornam possíveis. Por um lado, a sua dimensão torna possível a experimentação em contextos “reais” e territorialmente balizados, facilitando a aprendizagem; por outro lado, a escala urbana/metropolitana é geralmente adequada para monitorar e avaliar resultados de experiências-piloto, permitindo agilizar e reajustar rapidamente a sua implementação.

No que toca aos dados abertos em concreto, a escala urbana/metropolitana permite ultrapassar algumas barreiras técnicas e de privacidade associadas. Em primeiro lugar, a integração de diferentes tipos de bases de dados (e.g., urbanismo, mobilidade, crime) é tecnicamente facilitada por estas escalas, dada a dimensão ainda moderada dos dados e a sua maior consistência (e.g., em comparação com outros níveis territoriais mais alargados). Em segundo lugar, ao contrário de lugares de menor dimensão populacional, a escala metropolitana está já associada a volumes e fluxos de dados de densidade considerável (e.g., mobilidade, energia, recolha de lixo), tornando mais fácil a anonimização dos dados e, por esta via, reduzindo a aversão ao risco e resistência social à sua abertura (privacidade). Em terceiro lugar, a escala metropolitana gera maiores incentivos para o desenvolvimento

de algumas soluções comerciais baseadas em dados abertos, que seriam menos apelativas e relevantes se pensadas apenas a nível local (e.g., aplicações para mobilidade urbana).

Proximidade(s)

As cidades e áreas metropolitanas tendem a concentrar um conjunto diverso e heterogêneo de atores com interesse em novas tecnologias e soluções, tais como empreendedores, *startups*, centros de investigação, movimentos cívicos, associações sem fins lucrativos, entre outros. Para além da presença destes atores *per se*, e dadas as suas diferentes visões, objetivos e perspetivas, é a esta escala que se torna mais fácil estabelecer novas parcerias e cultivar redes entre estes para o desenvolvimento de iniciativas de inovação, apoiados por proximidade física, social, cultural, cognitiva e institucional (Boschma, 2005). Os processos de inovação, abertura e utilização de dados abertos tendem a requerer contacto cara-a-cara frequente, bem como a transmissão de conhecimento tácito, ciclos de comunicação e *feedback* curtos ancorados em relações de confiança (Goldstein & Dyson, 2013). Um estudo recente sobre dados abertos em Manchester (Carvalho et al., 2017) demonstra isto mesmo: que a proximidade física e relacional foi essencial para facilitar a emergência de canais de comunicação fluidos entre município, tecnólogos e movimentos cívicos, bem como a convencer diferentes atores sobre os benefícios dos dados abertos e criar os incentivos adequados para ações conjuntas.

Para além da proximidade entre atores co-localizados, as cidades e áreas metropolitanas são também espaços de forte conectividade transnacional de pessoas, ideias e capital. O acesso e a recombinação deste tipo de recursos é importante para difundir e consolidar experiências de dados abertos, por exemplo, por via da ação de empresas transnacionais de tecnologia com atividade em várias partes do mundo, de associações não governamentais ou mesmo redes de cidade que trocam experiências e boas práticas entre si. Assim, as cidades funcionam como pontos de ancoragem de conhecimento, informação e narrativas associadas aos dados abertos, contribuindo por essa via para gerar novo conhecimento e legitimar (ou não) novas iniciativas (Townsend, 2013).

Contextos Diferenciadores

Mais do que entre países, é ao nível de cidades concretas que se encontram contextos e desafios diferenciados (e.g., de urbanismo, mobilidade,

ambiente) que podem ser visualizados e, mais especificamente, trabalhados com recurso a dados abertos. Por outro lado, apesar dos desafios dos dados abertos poderem ser generalizados a muitas cidades e territórios, é também verdade que, a nível mais fino, cada cidade possui diferenças nas estruturas sócio-regulamentares que estruturam a produção e distribuição de dados do sector público (e.g., níveis de abertura de dados, competência da administração, rotinas de partilha de informação, ativismo cívico, etc.). Estas especificidades pedem a consideração de modelos de experimentação ajustados ao contexto, seja no modo como se incentiva a abertura de dados no seio da administração pública, seja ao nível do tipo de conhecimento a desenvolver para trabalhar os desafios concretos do local.

Influência Política

Cada vez mais, as (grandes) cidades e os seus representantes têm influência política a nível nacional e internacional, como se vê por exemplo ao nível de iniciativas associadas ao combate às alterações climáticas, incluindo não só atividades de *lobby* mas também investimentos concretos (Bulkeley et al., 2011). Também ao nível dos dados abertos, muitas cidades e áreas metropolitanas têm feito valer o seu peso político, não só desenvolvendo e investindo em iniciativas próprias, como influenciando o desenvolvimento de novos quadros de suporte e políticas a nível nacional e transnacional (e.g., por via da participação e dinamização de redes de cidades). Para além dos governos centrais, os municípios detêm vastas quantidades de informação que podem decidir abrir ou não, bem como apoiar o desenvolvimento de soluções e inovações baseadas nessa informação (e.g., por via de concursos de inovação e compras públicas pré-competitivas). Dada a sua maior “agilidade” (em comparação com outros níveis de Governo), bem como a visibilidade de alguns dos seus problemas e desafios, as cidades e os seus representantes políticos podem exercer poder de influência e colocar (ou não) as questões dos dados abertos em agendas políticas nacionais e internacionais, influenciando, por esta via, a tração do movimento.

Presença de Movimentos Cívicos e Comunidades de Utilizadores

As cidades concentram, no geral, movimentos cívicos e grupos de utilizadores pioneiros, relevantes para desencadear processos de experimentação e teste de inovações (Nill & Kemp, 2009). Apesar da difusão das tecnologias de informação e comunicação, muitos processos de inovação que recorrem a comunidades de utilizadores e inovadores são ainda eminentemente locais; é este o caso com muita da inovação associada a dados abertos e suas aplicações – apesar dos dados estarem online, a sua compreensão requiere interação entre inovadores e utilizadores da solução no contexto. É à escala local que as populações se sentem, em última instância, mais motivadas

para participar, dado que os resultados têm impacto direto na sua vida quotidiana (Friedmann, 2011).

É hoje reconhecido que o envolvimento de cidadãos e comunidades de utilizadores é fundamental para muitas inovações associadas a dados abertos (Bakici et al., 2013). Empreendedores cívicos, programadores de software independentes, *startups*, cientistas, jornalistas, entre outros, desempenham um papel fundamental ao (a) sinalizarem os tipos de dados mais relevantes; (b) desenvolverem e experimentar novas soluções com base nesses dados; (c) fornecerem *feedback* sobre os dados abertos aos seus “fornecedores” (e.g., departamentos municipais); e (d) desafiarem os limites das iniciativas. Por este motivo, muitas cidades e áreas metropolitanas iniciaram processos de abertura de dados em articulação com vários tipos de eventos para envolver os utilizadores potenciais desses dados – por exemplo, eventos de visualização de dados, concursos de *apps*, *hackathons* e maratonas de programação com dados abertos, entre outros – desafiando comunidades de utilizadores a pensar em como resolver problemas urbanos com dados abertos (Johnson & Robinson, 2014). Os desafios urbanos concretos fornecem inspiração a estas comunidades, incentivam a discussão em torno de problemas e apoiam a formação de “laboratórios cívicos” alimentados por dados abertos e informação (Townsend, 2013).

Fatores Críticos de Sucesso

Esta secção cruza a revisão supra com um conjunto de exemplos de implementação de iniciativas de dados abertos em cidades europeias realizados pelo autor (Carvalho, 2017; Carvalho et al., 2017; Carvalho & van Winden, 2015) – nomeadamente em Helsínquia (Finlândia), Dublin (Irlanda) e Amesterdão (Países Baixos). Com base em alguns destes exemplos (explorados em detalhe nos trabalhos mencionados), é sintetizado um conjunto de 10 fatores críticos, tendencialmente generalizáveis e associados ao sucesso de iniciativas de experimentação com dados abertos e inovações associadas. No seu conjunto, estes sintetizam as condições organizacionais que permitiram debelar muitas das barreiras associadas aos dados abertos previamente elencadas (Figura 2).

A Figura 3 esquematiza e tentativamente posiciona os 10 fatores críticos em torno de quatro dimensões relevantes para a promoção da experimentação e ancoragem de rotinas de dados abertos no território.

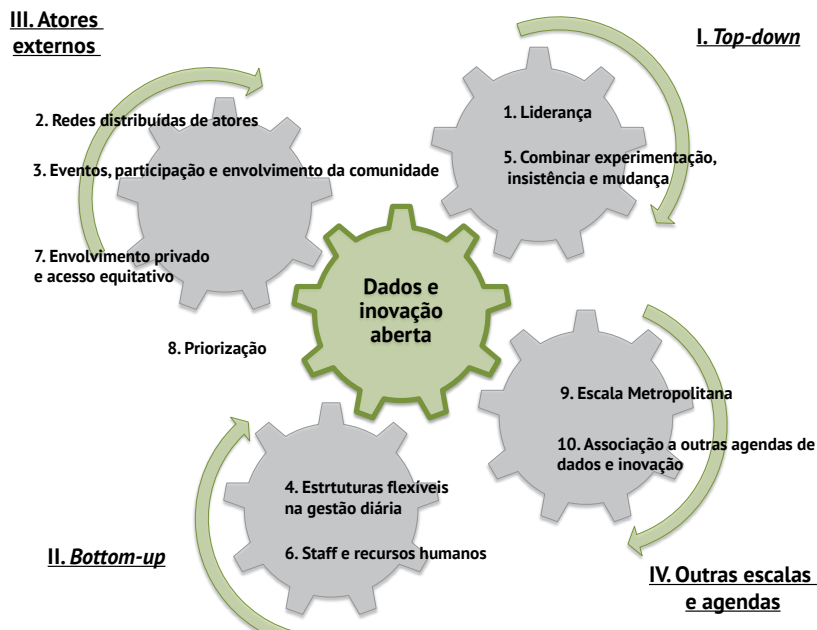


Figura 3 Fatores críticos.

Como ilustrado, estas dimensões relacionam-se e alimentam-se mutuamente, dando “tração” ao movimento dos dados e inovação associada:

- Dimensões/ações “top-down”, nomeadamente por via dos eleitos locais nos executivos municipais e quadros de alta chefia;
- Dimensões/ações “bottom-up”, nomeadamente por via do envolvimento e contributo ativo e sistemático do staff municipal na gestão diária do processo;
- Dimensões/ações envolvendo atores externos aos municípios, que permitam dinamizar um verdadeiro sistema de produção e reutilização de dados públicos em torno de desafios sociais dos territórios, bem como trazer recursos para as iniciativas;
- Dimensões/ações dentro dos municípios, mas que facilitam a articulação com outras escalas territoriais (e.g., metropolitana) e agendas estratégicas dentro e fora dos municípios, dando-lhe recursos, atenção acrescida e legitimação.

Cada um dos 10 fatores é explorado sistematicamente nos parágrafos seguintes.

Liderança

A emergência e consolidação de iniciativas de dados abertos implica liderança e comprometimento político de alto nível. Um caso paradigmático é o de Helsínquia. Não obstante o papel de vários líderes envolvidos com o lançamento da agenda, em diferentes posições, uma decisão que criou condições para o sucesso da iniciativa foi a declaração de uma política de “abertura por defeito” estabelecida pelo presidente e transversal ao município – revertendo o ónus da abertura de dados e colocando definitivamente o movimento dos dados abertos na agenda municipal.

Todavia, neste caso como em outros, o tipo de liderança envolvido foi muito mais no sentido de facilitar a ação de outros agentes do que de impor normas ou criar novas burocracias. É relativamente raro o caso em que as iniciativas de dados abertos começam com regulamentos, mas sim com espaço de manobra e experimentação apoiada a alto nível. Por exemplo, em Dublin, o envolvimento pessoal do *city manager* (gestor municipal) foi essencial para legitimar uma iniciativa com graus elevados de incerteza em contexto de crise financeira, bem como para facilitar a montagem de uma parceria concreta com outros municípios e atores, assumindo o risco da abertura de dados em contexto de incertezas técnicas, legais e operacionais. Também em Amesterdão, as iniciativas ganharam novos contornos e foram efetivamente ancoradas no município com a emergência de quadros sénior em posições de direção, que trouxeram consigo a agenda dos dados e os recursos financeiros necessários. Curiosamente, em nenhum desses casos foram criadas novas burocracias ou *chief data officers* (responsáveis pela gestão de dados). A liderança do processo de abertura e experimentação foi sendo gerida de forma relativamente distribuída, apesar da liderança de departamentos e unidades concretas dentro dos municípios, geralmente com competências de gestão de arquivos, informação e estudos urbanos. Aqui, o papel da liderança de alto nível foi o de distribuir poder para estes departamentos, dando-lhes legitimidade para arriscar, bem como recursos (humanos e financeiros) para levarem a cabo as iniciativas em causa.

Redes Distribuídas de Atores

O movimento dos dados abertos envolve um número elevado de atores, cada um com interesses, responsabilidades, horizontes temporais e capacidade

de influência diferentes — por exemplo, departamentos municipais, associações de municípios e empresas municipais, empresas no perímetro público e semipúblico, empresas transnacionais, *startups*, programadores independentes, associações de ativistas, investigadores, cidadãos, entre outros. Esta rede heterógena levanta desafios aos municípios, e uma nova postura para a promoção dos dados e inovação aberta, nomeadamente ao nível da capacidade de diálogo e de compreensão de “linguagens” diferentes. Para além disso, alguns desses atores são institucionalmente fragmentados (e.g., ativistas e programadores), contrariamente a outros agentes com os quais os municípios têm mais tradição de interação (e.g., empresas e universidades).

Neste sentido, a capacidade de envolver e estabelecer pontes entre os municípios e esta gama de atores é fundamental. Por exemplo, no caso de Dublin, o forte envolvimento da universidade na iniciativa permitiu chegar a redes de programadores e investigadores que trouxeram novas perspetivas para a iniciativa, para além de trazer recursos financeiros para a gestão inicial do projeto. Em Amesterdão, o município desenvolveu desde o início uma postura aberta ao diálogo com potenciais fornecedores de soluções não customizadas e inovadoras, e envolveu associações representativas de programadores independentes na realização de eventos de programação para desafios urbanos; em Helsínquia, a associação Fórum Virium teve um papel semelhante, de articulação entre o sector público municipal, universidade e, essencialmente, sector privado (grandes empresas, *startups*, programadores).

A mobilização de redes distribuídas de atores foi assim importante para institucionalizar o movimento nos territórios, atrair recursos e desenvolver novos tipos de conhecimento que dificilmente poderiam emergir com iniciativas centradas em grupos mais heterogéneos de fornecedores e utilizadores de dados. Todavia, tal implicou distribuir poder dos municípios para estes atores, bem como investir tempo e recursos na compreensão, escuta e trabalho de mediação entre os seus diferentes interesses.

Eventos, Participação e Envolvimento da Comunidade

As iniciativas de dados abertos vão muito para além da disponibilização de catálogos online de dados. Estes últimos são apenas uma das faces de todo um sistema de interações entre fornecedores e utilizadores de dados em torno da exploração de novas maneiras de produzir, difundir e reutilizar dados e informação pública. Como tal, os esforços dos municípios em abrir dados são geralmente acompanhados de um portfólio vasto e cuidadosamente planeado de eventos em torno dos dados — por exemplo, *hackathons*, concursos de *apps*, lançamento de desafios, eventos de visualização de dados,

workshops de discussão e priorização, entre outros. O objetivo destes eventos é o de lançar e animar novas comunidades de inovação em torno dos dados abertos, que possam contribuir para gerar não só novas soluções e casos “demonstradores”, mas também nova aprendizagem sobre os desafios associados, contribuindo para aprimorar as iniciativas, aumentar o número de apoiantes e reduzir a incerteza associada.

Se este tipo de eventos foi parte relevante no lançamento e nos primeiros anos das iniciativas em causa, os casos sugerem também que estes podem rapidamente atingir pontos de exaustão e gerar alguma “fadiga” — nomeadamente os eventos livres, *hackathons* e maratonas de programação — face aos poucos resultados concretos, isto é, muitas *apps*, mas de reduzido potencial económico e social. Assim, este tipo de eventos tem sido progressivamente substituído por modelos mais estratégicos de procura, co-desenvolvimento e, eventualmente, compra de inovação com base em dados (abertos). Por exemplo, em Amesterdão, um novo tipo de eventos emergiu, partindo de desafios concretos colocados pelo município, e com acompanhamento após o desenvolvimento dos primeiros protótipos. Em Dublin, as iniciativas de dados abertos acompanharam o desenvolvimento de concursos de inovação e compras pré-competitivas, nos quais *startups* e empresas são convidadas a apresentar e co-desenvolver soluções com o staff municipal, que poderão vir a ser efetivamente compradas no futuro.

Estruturas Flexíveis na Gestão Diária

As iniciativas territoriais de dados abertos de maior sucesso conseguem combinar o apoio das estruturas de direção de alto nível (presidentes, diretores municipais) com a ação de estruturas flexíveis para a gestão diária do processo de abertura e reutilização de dados. Por esta via conseguiram mitigar todo um conjunto de barreiras associadas no interior dos municípios (burocráticas, legais, socioculturais), bem como ganhar a necessária agilidade para gerir a iniciativa, interagindo de forma informal com diversos tipos de atores dentro e fora dos municípios. A unidade The Studio (Dublin) foi paradigmática a esse respeito, permitindo um contacto mais ágil entre departamento, utilizando metodologias de design e participação para o efeito, o que seria dificultado se gerido por estruturas mais pesadas e com rotinas de trabalho mais cristalizadas. Nos casos de Helsínquia e Amesterdão, em vez de se atribuir a gestão dos dados abertos a uma nova unidade no município, muitas das tarefas foram atribuídas a departamentos já existentes, todavia com reforço relevante de recursos. Em Helsínquia, a contratação de programadores e requisição de staff interno para a curadoria, abertura de

dados e “formação” interna permitiu a necessária agilidade e diversidade de competências para gerir a iniciativa; em Amesterdão, a criação de equipas multidisciplinares de “inovação rápida” permitiu estabelecer novos métodos de trabalho e de prototipagem de soluções, bem como de identificação de problemas urbanos e desenvolvimento de soluções baseadas em dados.

Combinar Experimentação, Insistência e Mudança

A institucionalização do movimento dos dados abertos requiere um equilíbrio nem sempre fácil entre experimentar, insistir numa direção e ter abertura para a mudança na estratégia. Por um lado, a experiência salienta que experimentação não significa encarar as iniciativas de ânimo leve ou falta de acompanhamento; pelo contrário, os casos de sucesso revelam processos sistemáticos de acompanhamento e envolvimento na agenda dos dados abertos (e.g., calendários de abertura de dados, eventos com diversos tipos de utilizadores, workshops sistemáticos por departamento, etc.), feitos de forma altamente profissional. Por outro lado, como em outros processos de inovação de médio e longo prazo, o abraçar do movimento dos dados abertos deve ter em conta que os seus principais objetivos e atores podem variar ao longo do tempo; por exemplo, face aos resultados modestos ao nível do desenvolvimento económico, os dados abertos passaram a ser vistos como prioritariamente ao serviço de melhoria de eficiência em muitas cidades, e passaram a ser geridos por outras estruturas dentro dos municípios. No caso de Dublin, por exemplo, alguns modelos testados inicialmente fracassaram (e.g., plataforma com dados acessíveis através de um pagamento), levando a iniciativa a procurar outros modos de crescimento. Esta capacidade de insistir e evoluir em simultâneo revelou-se importante em fases de transição (e.g., quebra de financiamento, mudança política).

Staff e Recursos Humanos

O lançamento e o acompanhamento de iniciativas de dados abertos requerem competências técnicas e organizacionais que não abundam na generalidade dos municípios. Como tal, estes necessitam de desenvolver processos de identificação de recursos humanos com as competências certas, e de os combinar com competências externas. Curiosamente, nos casos estudados, muitas das competências necessárias para levar a cabo o processo não estavam nos departamentos de informática e sistemas de informação, que nos municípios em causa surgiam essencialmente ligadas à gestão corrente de sistemas de informação internos, com rotinas organizacionais geralmente desadequadas à gestão de processos incertos de inovação aberta.

Em Dublin, a unidade The Studio combinou competências em gestão de arquivos, planeamento, arquitetura e design com as competências técnicas da universidade; em Helsínquia, o processo de experimentação com dados abertos foi liderado pelo Departamento de Estatística e Estudos Urbanos, com tradição de gestão de informação e planeamento estratégico, conseguindo por esta via articular as técnicas envolvidas (e.g., licenciamento dos dados abertos) com uma perspetiva sobre os desafios de desenvolvimento urbano associados. O contexto em Amesterdão foi semelhante; inicialmente desenvolvidas apenas por consultores avançados, a consolidação das iniciativas de dados abertos na cidade ganhou forma por via do seu Departamento de Estatísticas, Estudos e Informação. Todos estes casos sugerem a necessidade de envolver staff que combine (a) conhecimento das estruturas internas do município com algum distanciamento a estas mesmas, (b) tradição na gestão estratégica de dados e informação; e (c) uma visão dos desafios urbanos associados. Nos três casos analisados, apesar da colaboração com universidades, consultores e outros prestadores de serviços, o envolvimento e liderança de quadros técnicos seniores e permanentes da estrutura no município foi fundamental, estando estes menos sujeitos a volatilidade laboral, e como tal com mais capacidade de internalizar as aprendizagens no município.

O papel crescente de programadores (*coders*) nos municípios merece ainda um destaque especial. Inicialmente contratados enquanto estagiários no seio de programas com financiamento europeu, muitos deles tornaram-se rapidamente indispensáveis e foram contratados pelos municípios em análise com vínculos mais longos. Em Helsínquia, as suas tarefas iniciais incluíam o apoio à abertura de dados dos diferentes departamentos e o desenvolvimento de aplicações relacionadas. Todavia, ao longo do tempo, mostraram-se centrais ao aumentar a capacidade de discussão do município como fornecedores de soluções tecnológicas, bem como a permitir novas pontes entre a estrutura municipal e outro tipo de atores (outros programadores, comunidades de ativistas, etc.). Desta maneira, para além dos seus contributos técnicos, estes contribuíram para desenvolver novo conhecimento, acelerar a iniciativa, quebrar barreiras e aumentar redes de utilizadores em torno dos dados abertos. Em Amesterdão, o seu envolvimento permitiu também internalizar metodologias de experimentação com dados no município e consolidar o movimento dos dados abertos no interior da estrutura municipal.

Envolvimento Privado e Acesso Equitativo

O lançamento e difusão de dados abertos requer o compromisso e envolvimento do Governo local, mas também de outros atores com interesse nos dados, nomeadamente empreendedores, *startups* e mesmo empresas estabelecidas, nacionais e transnacionais. Todavia, está em causa um novo tipo de relação entre público e privado, que não se pauta exclusiva e majoritariamente por relações contratuais e de compra de produtos e serviços com base em especificações pré-estabelecidas e quasi-monopólios. O caso de Amsterdão ilustra uma nova postura municipal de abertura à discussão, co-desenvolvimento de soluções e exploração de novos modelos de compra com vantagem para ambas as partes, e como os dados abertos facilitam – e são posteriormente alavancados por – este processo de cocriação.

O caso de Dublin ilustra também como o envolvimento privado de uma grande empresa de tecnologia foi essencial no lançamento das primeiras iniciativas de dados abertos. Não esteve em causa a prestação de um serviço, mas a sinalização de tipos de dados que poderiam vir a ser relevantes no futuro – ajudando à sua priorização –, e à discussão em conjunto com os municípios e outros atores de tendências e desafios associados. Neste caso, a ação do município de Dublin foi importante em assegurar que os dados – apesar de pedidos e sinalizados por uma grande empresa – não seriam apenas partilhados com esta, mas colocados em formato aberto de modo a permitir o acesso equitativo à informação. No processo, desenvolveu-se novo conhecimento técnico, legal e económico sobre os dados abertos, enquanto se alargou a rede de atores interessados.

Priorização

O lançamento de iniciativas de dados abertos implica um processo de priorização. Não é possível abrir todos os dados ao mesmo tempo, para além de que esperar que todas as condições técnicas, organizacionais, legais, culturais, entre outras, estejam inequivocamente cumpridas levará necessariamente ao não lançamento de iniciativas que têm, por definição, um carácter experimental. Como tal, torna-se essencial desenvolver métodos de priorização, passando por análises aprofundadas em cada departamento, com processos de calendarização, sessões de trabalho estruturadas entre fornecedores e utilizadores de dados, múltiplos tipos de eventos e interação com empresas, investigadores, programadores e cidadãos; e calendarização sistemática de tempos de abertura de dados em cada departamento envolvido.

A necessidade de priorização não deve, todavia, ser confundida com a abertura prioritária apenas dos dados mais “fáceis”, quer técnica (e.g., folhas Excel, estáticos), quer legal (sem problemas de privacidade e licenças), ou organizacionalmente (com um único “dono”). Os casos europeus sugerem que a urgência em abertura de dados mais “fáceis” (e.g., localização de equipamentos municipais) teve como inevitável consequência o desenvolvimento de (protótipos) de aplicações também eles pouco interessantes ou surpreendentes. Assim, se por um lado a abertura prioritária deste tipo de dados permitiu arrancar com a iniciativa e agregar rapidamente dezenas de bases de dados, por outro, levou a algum descontentamento quanto ao potencial limitado daqueles dados em gerar novidades e soluções de relevo. Este fenómeno sugere que a priorização deve procurar em simultâneo abrir dados mais “fáceis” juntamente com outros tipos de dados dinâmicos e de maior valor, que demonstrem a relevância dos dados abertos e tenham um potencial económico e social mais alargado.

Escala Metropolitana

A escala metropolitana tem geralmente um papel relevante nas iniciativas de dados abertos. Em Dublin e Helsínquia, as iniciativas de dados abertos foram lançadas por via de uma parceria direta entre quatro municípios de cada aglomeração metropolitana – o município “central” e os seus limítrofes –, e em Amesterdão por via de uma associação de carácter metropolitano focada em promover o desenvolvimento económico e inovação. Esta abordagem metropolitana teve várias vantagens, permitindo (a) ganhos de escala, isto é, mais dados disponíveis e a um nível territorial mais relevante para os seus potenciais utilizadores; (b) repartição de custos da iniciativa, nomeadamente quando os dados abertos se tornaram parte regular dos orçamentos municipais; (c) aprendizagem entre municípios; e (c) evitar redundâncias em processos de compras públicas e de inovação associadas (e.g., alinhar desafios de inovação relevantes para a região metropolitana e não só para um município). Esta estratégia permitiu assim, no geral, desenvolver mais conhecimento sobre dados abertos, aumentar a rede de atores envolvida e a legitimação das iniciativas à escala metropolitana. O caso finlandês revela uma tendência de cooperação não só a nível metropolitano, mas entre cidades de todo o país para o desenvolvimento de processos de experimentação e consolidação dos dados abertos à escala nacional, com ganhos de escala e aprendizagem entre diferentes territórios.

Todavia, cooperação metropolitana não significa que todos os municípios estejam envolvidos da mesma forma. Municípios como Dublin, Helsínquia e Amesterdão tiveram sempre um papel mais ativo face ao seu entorno

metropolitano e colocaram mais recursos (financeiros, humanos, etc.) nos processos de experimentação e abertura de dados associados, assumido geralmente um papel “trator”. Para além disso, a tradição prévia de cooperação e a existência de plataformas organizadas de discussão facilitou a implementação das iniciativas a esta escala. Nos casos de Helsínquia e Dublin, a escala metropolitana manteve-se relevante até aos dias de hoje, com as iniciativas a evoluírem a este nível territorial. Todavia, em Amesterdão, a percepção de falta de resultados e evolução da experimentação à margem das estruturas e departamentos municipais fez com que as iniciativas subsequentes de dados abertos fossem internalizadas pelo município, em busca de mais resultados, controle e articulação com outras agendas de dados do município.

Associação a Outras Agendas Municipais de Dados e Inovação

No médio prazo, as iniciativas de dados abertos têm dificuldade em “viver” sozinhas. Em Dublin, a iniciativa pioneira Dublinked foi inserida sob a plataforma Smart Dublin, focada no co-desenvolvimento e compras pré-competitivas de inovação para problemas urbanos; em Amesterdão, os dados abertos deixaram de ter uma agenda própria e isolada, e foram inseridos no seio da estratégia de inovação e ciência dos dados no município como um todo, associados ao repositório global de dados (onde coexistem dados abertos, partilhados e fechados). Estas mudanças estão associadas com uma tendência mais geral relacionada com o movimento dos dados abertos, que, com algumas exceções, são cada vez mais vistos como instrumentais, para além da transparência, à melhoria dos serviços municipais (otimização) e desenvolvimento económico (inovação).

Este movimento de incubação no seio de agendas mais latas está associado a vantagens importantes para a difusão dos dados abertos na sociedade. Por um lado, está associado ao aumento de recursos disponíveis para experimentação e abertura — direta ou indireta — de novos dados nos municípios; para além disso, permite explorar sinergias entre dados abertos e desafios concretos de desenvolvimento urbano, dando-lhe assim maior visibilidade e casos de aplicações que permitam mais rapidamente demonstrar o seu valor. Por outro lado, existe o risco dos dados abertos serem de algum modo “colocados na sombra” face a outras iniciativas com maior impacto imediato, com mais apoiantes e visibilidade (e.g., associadas a “cidades inteligentes”), ou, ultimamente, instrumentalizados por estas em busca de associações positivas com noções de abertura, transparência e participação. Isto sugere que, para maximizar as sinergias e os benefícios

de integrar iniciativas de dados abertos sob agendas mais vastas, é importante que as últimas possam ganhar alguma tração e demonstrar o seu valor em primeiro lugar.

Conclusão

O movimento social e político em torno da difusão de dados abertos no Governo ganhou tração ao longo das duas últimas décadas, nomeadamente por via da participação de muitas cidades e áreas metropolitanas na sua implementação. Os Governos nacionais transpuseram nova legislação relativa ao (aprofundar do) direito a informação para os seus quadros legais e lançaram os primeiros portais de dados abertos; foi, todavia, em alguns territórios concretos que as iniciativas pioneiras de dados abertos maturaram e ganharam influência. Apesar do progresso das últimas décadas, o barómetro dos dados abertos da World Wide Web Foundation (2018) lança uma mensagem de precaução e preocupação: o progresso dos dados abertos no mundo parece estar a perder fôlego, e há ainda muito trabalho a fazer na consecução deste desígnio. Muitas iniciativas pioneiras não têm tido seguimento; os impactos esperados da reutilização tardam a surgir; e os dados que poderiam ter mais valor económico e social mantêm-se fechados ou de difícil acesso. Os quadros legais associados à proteção de dados, por um lado, e a emergência recente de movimentos populistas e desinformação, por outro lado, colocam hoje desafios adicionais aos dados abertos.

A abertura de dados e a sua mobilização para processos de gestão e inovação territorial devem ser vistos como fenómenos sistémicos, nos quais dimensões técnicas (e.g., sistemas de informação) se cruzam com múltiplas dimensões sociais, requerendo, para além de diretivas e “decretos”, processos de experimentação. Tal é fundamental para promover o desenvolvimento de novo conhecimento (e.g., técnico, legal, modelos de negócio), rotinas de trabalho, redes de atores e legitimação que facilite a ancoragem dos dados abertos — isto é, a sua abertura frequente, de dados relevantes, bem como a sua (re-)utilização — na sociedade e no território.

Referências

Área Metropolitana do Porto (2018). *Estudo-ação sobre iniciativas de dados abertos e inovação aberta em cidades e áreas metropolitanas*. http://portal.amp.pt/media/documents/2018/04/24/URBINOV_AMP_Iniciativas_dados_abertos.pdf

Bakici, T., Almirall, E., & Wareham, J. (2013). The role of public open innovation intermediaries in local government and the public sector. *Technology Analysis & Strategic Management*, 25(3), 311–327. <https://doi.org/10.1080/09537325.2013.764983>

Boschma, R. (2005). Proximity and innovation: A critical assessment. *Regional Studies*, 39(1), 61–74. <https://doi.org/10.1080/0034340052000320887>

Bulkeley, H., Broto, V., Hodson, M., & Marvin, S. (2011). *Cities and low carbon transitions*. Routledge.

Carvalho, L. (2017). Open steden, open data? *Magazine voor Sociaalruimtelijke Vraagstukken*, (33), 19–23.

Carvalho, L., van den Berg, L., Galal, H., & Teunisse, P. (2017). *Delivering sustainable competitiveness: Revisiting the organising capacity of cities*. Routledge.

Carvalho, L., & van Winden, W. (2015). *The open data economy: Promoting digital innovation in Dublin*. Urbact Capitalisation 2014–2015.

Comissão Europeia. (2021). *Open data maturity factsheets – Portugal*. <https://data.europa.eu/en/publications/country-insights/portugal>

Decreto de Aprovação da Constituição, de 10 de abril, Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10 (1976). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-aprovacao-constituicao/1976-502635>

Fledderus, J., Brandsen, T., & Honingh, M. E. (2015). User co-production of public service delivery: An uncertainty approach. *Public Policy and Administration*, 30(2), 145–164. <https://doi.org/10.1177/0952076715572362>

Friedmann, J. (2011). *Insurgencies: Essays in planning theory*. Routledge.

Goldstein, B., & Dyson, L. (Ed.). (2013). *Beyond transparency: Open data and the future of civic innovation*. Code for America Press.

Harrison, T. M., Pardo, T. A., & Cook, M. (2012). Creating open government ecosystems: A research and development agenda. *Future Internet*, 4(4), 900–928.

Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, 29(4), 258–268. <https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716740>

Johnson, P., & Robinson, P. (2014). Civic hackathons: Innovation, procurement, or civic engagement? *Review of Policy Research*, 31(4), 349–357. <https://doi.org/10.1111/ropr.12074>

Kitchin, R. (2014). *The data revolution: Big data, open data, data infrastructures and their consequences*. SAGE.

Kronenburg, T. (2011). *State-of-play: PSI re-use in Portugal*. *European Public Sector Information platform topic* (Report N° 2011/7). https://data.europa.eu/sites/default/files/report/2011_portugal_psi_re_use_in_portugal.pdf

Lassinantti, J., Bergvall-Kåreborn, B., & Ståhlbröst, A. (2014). Shaping local open data initiatives: Politics and implications. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, 9(2), 17–33.

- Martin, C. (2014). Barriers to the open government data agenda: Taking a multi-level perspective. *Policy & Internet*, 6(3), 217–240. <https://doi.org/10.1002/1944-2866.POI367>
- Meijer, A. (2013). Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, 73(3), 429–439. <https://doi.org/10.1111/puar.12032>
- Miles, E., & Trott, W. (2011). *Collaborative working inside out: A series of personal perspectives on government effectiveness*. Institute for Government.
- Nill, J., & Kemp, R. (2009). Evolutionary approaches for sustainable innovation policies: From niche to paradigm? *Research Policy*, 38(4), 668–680. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2009.01.011>
- Ojo, A., Curry, E., & Zeleti, F. A. (2015). A tale of open data innovations in five smart cities. In T. X. Bui & R. H. Sprague Jr. (Eds.), *Proceedings of the 48th Annual Hawaii International Conference on System Sciences* (pp. 2326–2335). IEEE.
- Open Data Institute. (2016, 2 de setembro). *What is open data?* <https://www.theodi.org/article/what-is-open-data/>
- Open Knowledge Foundation. (s.d.). *Why open data*. Retirado a 1 de outubro de 2022 de <https://okfn.org/opendata/why-open-data/>
- Parks, W. (1957). Open government principle: Applying the right to know under the Constitution. *George Washington Law Review*, 26(1), 1–22.
- Parycek, P., Hochtl, J., & Ginner, M. (2014). Open government data implementation evaluation. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, 9(2), 80–99. <https://doi.org/10.4067/S0718-18762014000200007>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2018, Diário da República n.º 62/2018, Série I de 2018-03-28 (2018). <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/41-2018-114937034>
- Townsend, A. (2013). *Smart cities: Big data, civic hackers, and the quest for a new utopia*. WW Norton & Company.
- União Europeia. (2003). Diretiva 2003/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de novembro de 2003 relativa à reutilização de informações do sector público. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:pt:PDF>
- World Wide Web Foundation. (2018). *Open data barometer: From promise to progress*. <https://webfoundation.org/reports-2018/>
- Zuiderwijk, A., Helbig, N., Gil-García, J. R., & Janssen, M. (2014). Special issue on innovation through open data: Guest editors' introduction. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, 9(2), i–xiii. <https://doi.org/10.4067/S0718-18762014000200001>

Cultura e Associativismo ao Serviço do Desenvolvimento Local

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.17>

Pedro Rego

Núcleo Promotor do Auto da Floripes, Colégio do Minho, Viana do Castelo, Portugal

<https://orcid.org/0000-0003-4908-3428>

geo.pedrorego@gmail.com

Resumo

Este artigo pretende discutir e refletir o papel da cultura e do associativismo enquanto elementos de fortalecimento de uma governação efetiva e eficiente, agentes promotores de desenvolvimento e de melhoria da qualidade de vida. O contexto atual é discutido a partir da experiência do *Auto da Floripes*, em Viana do Castelo, uma iniciativa de carácter cultural que tem funcionado como instrumento de capacitação coletiva e de promoção de desenvolvimento territorial. Identificam-se depois vários desafios e perspetivas de futuro.

Palavras-chave

governança, participação, capacitação, *Auto da Floripes*, Viana do Castelo

A Transformação dos Territórios e a Procura de uma Governação (Mais) Aberta e Eficiente

A multiplicação das escalas e dos ritmos de transformação dos territórios e da sociedade veio colocar novos desafios à governação dos territórios, questionando os modelos tradicionais de gestão e planeamento. Apesar da

mudança ser uma constante ao longo da história, é um facto que ao longo das últimas décadas esta se processou de forma mais rápida e intensa do que em qualquer outro período, o que se deve em grande parte à intensificação de processos de compressão espacial e aceleração temporal. Em simultâneo, com uma maior abertura ao mundo e facilidade de deslocação, aliadas ao progresso e inovação digital, a sociedade passa por um processo de complexificação, fragmentação e, frequentemente, individualização dos seus comportamentos e interesses.

Neste contexto, a inovação económica e tecnológica vem promover um maior debate relativamente aos modelos de planeamento e gestão do território. A literatura recente traduz uma crescente atenção aos processos de governação territorial ou governança. A governança constitui um conceito ou paradigma impreciso, em que a associação da gestão dos territórios aos valores da cooperação, participação e ação coletiva parece ser entendida como solução para a produção de ganhos de eficiência no desenvolvimento de base espacial. Esta conceção é entendida como essencial para incrementar a celeridade, qualidade e eficiência da atividade política, assente em práticas de diálogo, negociação e parceria entre pessoas e instituições, bem como numa profunda reforma institucional que redistribua de forma mais eficaz e equitativa as competências nas diferentes escalas, promovendo ganhos, sinergias e articulações múltiplas. O reforço da governação territorial – ou governança – é assim visto como uma condição obrigatória para promover uma melhor qualidade das decisões no domínio das políticas públicas, fortalecer os processos de tomada de decisão partilhados e colaborativos e para dinamizar um novo modelo de administração pública, baseado na articulação e coordenação entre escalas temporais e espaciais.

A experiência internacional mostra-nos que modelos descentralizados de governação, com capacitação e empoderamento dos atores locais, promovem ganhos no processo de gestão do território e participam, assim, à estratégia de desenvolvimento dos países mais avançados. No caso português, a introdução e o desenvolvimento de mecanismos de participação que configurem um quadro político mais aberto e integrador, com capacitação e envolvimento efetivo da sociedade e dos variados grupos de atores, tem sido desenvolvido essencialmente como resposta a exigências de acesso a fundos comunitários e não tanto como um instrumento de otimização de uma política pública de coesão e desenvolvimento mais eficaz.

Cultura, Participação e Desenvolvimento

Ao longo das últimas décadas tem-se intensificado e diversificado o debate (e a investigação) sobre o conceito de desenvolvimento. Neste sentido, é mais ou menos consensual que o conceito de desenvolvimento não se limita a indicadores ou dimensões associadas ao crescimento económico ou à produção, mas que deve incorporar um conjunto de fatores que contribuem para o pleno desenvolvimento do cidadão, um desenvolvimento não linear, concebido como um processo complexo que envolve diferentes áreas e características (Willis, 2004).

O conceito de desenvolvimento humano, promovido a nível internacional pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, sob influência do pensamento de Amartya Sen, inclui a educação e a saúde como fatores-chave no desenvolvimento humano, que é definido como o aumento das capacidades de cada pessoa, colocando, assim, a pessoa no centro da ação de desenvolvimento. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento promove relatórios que complementam a visão de desenvolvimento, analisando as questões que têm impacto nele, como, por exemplo, o aquecimento global, o acesso à água, a mobilidade humana ou as migrações e a liberdade cultural. Neste contexto, a cultura tornou-se também um fator interessante para aqueles que analisam o desenvolvimento (Mitchell, 1990). De facto, nos últimos anos, a ideia de que a dimensão cultural deve ser incluída nas políticas e ações de desenvolvimento tornou-se (geralmente) universalmente aceite. Devido à priorização do desenvolvimento humano sustentável em relação a outros modelos de desenvolvimento mais económicos, a cultura tem-se consolidado como um elemento necessário para o desenvolvimento total de pessoas e comunidades (Chapain & Sagot-Duvaurox, 2020).

Assim, sustentamos a tese de que as dinâmicas territoriais são multidimensionais e constituídas por interligações entre as suas várias dimensões. Processos económicos, sociais, culturais e institucionais influenciam-se mutuamente (Aoyama et al., 2011), de tal forma que, nas últimas quatro décadas, a cultura tem sido reconhecida como uma questão central nas estratégias de regeneração e desenvolvimento locais.

Um destes exemplos, analisado neste texto, diz respeito ao *Auto da Floripes*. Trata-se de uma iniciativa cultural, promovida em Viana do Castelo, que tem vindo a consolidar-se como elemento de valorização do território, de capacitação dos cidadãos e de valorização de uma participação efetiva. O *Auto da Floripes* é uma peça de teatro popular secular que é representada por membros das três comunidades — Barroselas, Mujães e Vila de Punhe — que partilham o lugar tripartido das Neves e a tradição também denominada



Figura 1 Dança entre as personagens Oliveiros e Floripes no âmbito da representação do *Auto da Floripes* no Largo das Neves, no dia 5 de agosto de 2021.
Créditos. Pedro Rego.

de “comédias das Neves” (Raposo, 1998). Afirmando-se como fator de identidade cultural enquanto património imaterial de dimensão nacional e internacional, o *Auto da Floripes* realiza-se anualmente, no dia 5 de agosto, às 17 horas, no âmbito das Festas da Senhora das Neves, envolvendo as comunidades e entidades locais.

A organização do *Auto da Floripes* (Figura 1), bem como a sua salvaguarda, tem estado a cargo do Núcleo Promotor do Auto da Floripes 5 de Agosto, em articulação com a comunidade, a Comissão de Festas da Senhora das Neves, a União de Freguesias de Barroselas e Carvoeiro, Mujães e Vila de Punhe e o município de Viana do Castelo. Conta ainda com o envolvimento, mais ou menos formal, de entidades como o Agrupamento de Escolas de Barroselas, o Centro Recreativo e Cultural das Neves, o Agrupamento de Escolas de Monserrate, ou ainda o extinto Externato das Neves.

Contexto Português e a Cultura Como Agente de Desenvolvimento: Uma Inovação Recente?

A Afirmação do Setor Cultural

Nas últimas décadas, tem sido reconhecida a importância de outros contributos, além do capital financeiro, para o crescimento e desenvolvimento económico em contextos urbanos (Batabyal & Nijkamp, 2013). As mudanças nas esferas económica e de políticas públicas, que vinham ocorrendo desde os anos 70 do século XX, marcaram a importância atribuída às relações entre cultura e economia. As mudanças nos paradigmas de desenvolvimento económico e social e de regeneração urbana têm cada vez mais integrado dimensões culturais e criativas (Comissão Europeia, 2017; Landry, 2008). Muitas das nossas tradições e cultura têm as suas raízes nas zonas rurais. Tal como acontece com as cidades, as atividades artísticas e culturais também podem influenciar a atratividade relativa das áreas rurais e o seu desenvolvimento. Na verdade, a cultura em áreas rurais pode assumir-se como âncora para os territórios deprimidos, ao permitir oportunidades em diversos campos, entre os quais a economia, nomeadamente na criação de emprego, na pluriatividade e na reconversão profissional, ou mesmo no surgimento de novas empresas, no fomento da inovação, e no desenvolvimento de novos produtos.

Com a convergência mais acentuada entre as esferas do desenvolvimento económico e cultural no início do século XXI, intensificou-se a tensão entre a cultura como fenómeno localizado e como padrão de eventos e experiências globalizadas (McCarthy, 2012). Não obstante, os processos de globalização são acompanhados pela emergência de um mosaico global de diferentes aglomerações de produtos culturais, cada qual com as suas especificidades (Scott, 2010).

Muitos investigadores acreditam que a economia se tem tornado cada vez mais cultural, pois há uma importância crescente de setores como o entretenimento ou o turismo, e que, por outro lado, a cultura se tem tornado cada vez mais mercantil, vista como um conjunto de mercadorias que podem ser vendidas e compradas no mercado (Freestone & Gibson, 2006; Mackinnon & Cumbers, 2007).

Reconhecidas pelo seu valor económico, as atividades culturais começaram a assumir uma importância crescente nas economias e na forma como os lugares são planeados (Comissão Europeia, 2017; Freestone & Gibson,

2006). No entanto, a importância da cultura vai muito além da dimensão económica. A cultura representa a identidade de uma comunidade e representa valores como a tolerância e a interculturalidade; aproxima as pessoas, proporcionando o cruzamento de ideias ou projetos e promove a cooperação, a solidariedade e a criação de raízes, ao mesmo tempo que contribui para a capacitação humana e institucional. A cultura constitui um elemento chave de atração e retenção da população. De facto, considera-se que os locais que assumem e exploram as suas peculiaridades e características próprias têm maior capacidade de atrair pessoas criativas e talentosas (Mendes, 2011) e de alcançar melhores níveis de desenvolvimento. E, para isso, a coesão social e territorial é essencial e, neste aspeto, a cultura pode desempenhar um papel crucial, uma vez que contribui para a redução da pobreza e permite um desenvolvimento centrado no ser humano, inclusivo e equitativo (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2022).

Evidências Práticas: A Experiência do *Auto da Floripes* em Viana do Castelo

A cultura é um elemento central do desenvolvimento, criando condições especialmente favoráveis ao envolvimento e capacitação dos atores locais e, consequentemente, a uma maior confiança nos processos de desenvolvimento e adequação dos mesmos às especificidades de cada território (Ashworth & Page, 2011; Heritage & Dooris, 2009; Scotney et al., 2010; Swyngedouw, 2005; Willis, 2005). Para validar esta tese, analisamos vários documentos técnicos e políticos de suporte à realização do *Auto da Floripes* e estabelecemos contactos com membros da sociedade civil, das associações responsáveis pela organização e das autarquias. Os contactos foram estabelecidos ao longo de 2021, em registo aberto, seguindo cinco questões estruturantes:

- A cultura é uma das dimensões do desenvolvimento humano. Qual a importância que lhe atribuiu? Justifique.
- Quais as principais vantagens, para o desenvolvimento da comunidade, da realização do *Auto da Floripes*?
- Como classifica o envolvimento e a capacitação dos atores locais em processos de desenvolvimento em Viana do Castelo?
- O *Auto da Floripes*, a par de outras iniciativas culturais, reforça o envolvimento e capacitação da comunidade? Em que medida?

- Quais as principais vantagens do envolvimento e capacitação dos atores locais para o desenvolvimento do território?
- A cultura é uma vantagem competitiva dos territórios?

Os contactos estabelecidos permitiram recolher informação importante relativamente ao papel da cultura e da participação cidadã na promoção do desenvolvimento de base territorial. Destacam-se os seguintes aspetos.

A cultura é uma dimensão central do desenvolvimento. A cultura é considerada como uma das dimensões centrais do desenvolvimento. A grande maioria dos contactados na comunidade e instituições, destaca o seu papel enquanto elemento essencial para a qualidade de vida das populações e para a coesão social, contribuindo para o diálogo entre gerações e a inclusão de grupos minoritários e indivíduos com contextos socioeconómicos desfavoráveis.

O Auto da Floripes reforça a identidade local, capacita os cidadãos e promove desenvolvimento económico. O Auto da Floripes é um elemento construtor de identidade e de sinergia entre os vários membros da comunidade. Entre as principais vantagens destacam-se ainda o facto da sua realização promover a participação em diversos eventos de cariz cultural, e que este tipo de atividades contribui para a socialização dos intervenientes e a coesão local, reforça o seu bem-estar e ainda concorre para um aumento da oferta e diversidade cultural a par de um maior intercâmbio e dinamismo da economia local.

O envolvimento dos atores locais em processos de desenvolvimento ou de tomada de decisão é ainda reduzido. A participação é reduzida em Viana do Castelo, apesar de se identificarem vários progressos ao longo dos últimos anos. Os entrevistados sublinham que domina uma cultura de planeamento muito centrada no município, com reduzida componente estratégica, que parece resultar de uma postura essencialmente reativa e não prospetiva.

O Auto da Floripes é um dinamizador do envolvimento e capacitação dos cidadãos. O Auto da Floripes desempenha um papel importante na capacitação dos cidadãos e na promoção de desenvolvimento com base nos cidadãos. Esta ideia é sustentada pela antiguidade e independência financeira da iniciativa, mas essencialmente pelo facto de ser reconhecida pelo município e de promover, gradualmente, um maior envolvimento em processos de programação cultural, regeneração urbana e desenvolvimento rural.

A principal vantagem do envolvimento e capacitação é a definição de ações que respondem aos problemas reais das pessoas e do território. As opiniões são muito divergentes, mas os entrevistados identificam claramente que a principal vantagem do envolvimento e capacitação dos cidadãos é a definição de programas de intervenção que respondem de forma objetiva aos problemas e aos anseios da comunidade e do território. Destacam-se, ainda, o reforço da confiança nos processos de desenvolvimento, a corresponsabilização e a maior eficiência da gestão territorial.

A cultura é uma vantagem competitiva dos territórios. Os agentes locais consideram que os territórios com relativa abundância de recursos naturais, culturais e históricos apresentam vantagens competitivas, uma vez que esses elementos reforçam a identidade, a capacidade de articulação e a confiança/participação em processos de desenvolvimento.

Associativismo Cultural à Escala Local

Associativismo: Porquê e Para Quê?

Sendo o ser humano gregário por natureza, o associativismo nasce da necessidade da espécie humana se agrupar para a defesa e para a satisfação das necessidades das comunidades em que vive. Em inícios do século XX, o mutualismo dos trabalhadores, tendo em vista a defesa dos seus interesses laborais e de vida, revelou-se importante no desenvolvimento da sociedade. A redução do horário de trabalho e o consequente aumento do tempo livre reforçou o papel da cultura na vida individual e coletiva, tornando-se elemento integrante das estratégias para o desenvolvimento humano e social (Chapain & Sagot-Duvaouroux, 2020), abarcando, agora, todas as classes sociais. A definição de património evoluiu ao longo do século XX, abrangendo manifestações cada vez mais populares. Quem, há umas décadas, se arriscaria a dizer que o processo de confeção da louça preta de Bisalhães, a manufatura de chocalhos alentejanos, a produção de figurado em barro de Estremoz ou as festas de inverno de Podence constituiriam património? E, todavia, na atualidade, todas estas manifestações estão classificadas como Património Imaterial da Humanidade! Em paralelo, tem emergido a *patri-monialização* em áreas como o comércio e a indústria, ao mesmo tempo que ganham dimensão as classificações associadas à natureza e à paisagem. Esta maior abrangência do conceito de património mostra-nos que ele, tal como hoje é entendido, abarca manifestações culturais em que as comunidades se revêm, gostam de reviver, e que valorizam e reconhecem como elementos que as distinguem das demais. Esta consciência comunitária sobre o património herdado empodera-a e dá-lhe autoestima.

A consciência da força da criatividade humana, associada ao estudo e à preservação da memória, congregou interesses e vontades para a sua proteção e disseminação. As tradições, os costumes e o património locais tornaram-se, assim, objeto do associativismo cultural, que congrega um conjunto de pessoas em torno do referencial comum de sentimento de identidade e de pertença a um grupo. A organização de vontades em torno de um objetivo concreto está na génese de um associativismo interveniente, parceiro importante do desenvolvimento humano e que constitui, simultaneamente, uma ferramenta de cidadania e de capacitação dos cidadãos, contribuindo para a confiança nos indivíduos e nas instituições (Blagoeva-Yarkova, 2012; Monteiro, 2004). O movimento associativo apela à promoção da igualdade e da inclusão social e a valores respeitantes à salvaguarda da dignidade humana (Ferreira, 2011). A lógica associativa é fundamental para a coesão das comunidades e para a intervenção e defesa do património material e imaterial que constitui a sua identidade e a sua herança histórica, social e cultural. Fruto da sua proximidade à comunidade e ao território, as associações conhecem bem as populações que representam, os seus ativos e os seus principais problemas, constituindo assim atores-chave no processo de desenvolvimento local.

Os Grandes Problemas do Associativismo Cultural

Grande parte do associativismo vive do voluntariado, forma genuína de contributo em espécie (trabalho) em benefício da comunidade. O voluntariado exige disponibilidade, motivação e incentivo para o seu exercício. A retribuição deste trabalho voluntário é percebida pelo gosto e pelo empenho no trabalho em prol da comunidade e traduz-se em retornos afetivos, emocionais e de sentimento de pertença, componentes importantes da vida humana. Um dos problemas que pode afetar o desenvolvimento da vida associativa é, pois, a desvalorização dos valores comunitários em prol de valores individualistas, na crença de que o interesse individual constitui o principal motor do progresso. Isto leva, por vezes, ao afastamento de jovens e menos jovens do trabalho associativo, embalados por virtudes associadas à criação e desempenho individuais. Não obstante, a experiência mostra que, em termos gerais, as populações sentem necessidade de conhecer e compreender o seu passado material e imaterial, como forma de viverem o presente e de construir o futuro.

O associativismo cultural tem sido um forte instrumento de lazer: membros de uma comunidade utilizam os seus tempos livres para confraternizarem, ao mesmo tempo que trabalham em prol da defesa de valores

com os quais se identificam. No entanto, o universo dos tempos livres, nas suas várias vertentes (cultural, social, desportiva, de lazer, etc.), tem vindo a ser capturado por áreas de negócio emergentes, com objetivos mais relacionados com a rentabilidade do que com a criatividade, a autonomia ou o desenvolvimento das populações. Neste âmbito, um dos problemas prementes com que o associativismo se debate prende-se com a obtenção de meios financeiros que sustentem a vida associativa, que permitam ultrapassar a preocupação constante de sobrevivência a favor de uma situação de sustentabilidade financeira que suporte o papel interventivo na sociedade (Ferreira, 2011). Embora o trabalho voluntário seja o pano de fundo do associativismo, é cada vez mais necessário um suporte financeiro que permita a aquisição de bens e serviços que só o mercado pode fornecer. É significativo o esforço que as associações culturais fazem para, com poucos meios, recolherem, preservarem e divulgarem o património cultural imaterial, dado o natural desaparecimento físico dos principais repositórios desse património — as pessoas. De facto, as associações são importantes veículos transmissores e de perpetuação das tradições e costumes e, como tal, constituem agentes fulcrais na preservação do património histórico e cultural das localidades (Richards & Wilson, 2005). E, se por um lado, devido às suas características, o “produto associativo” não pode ser vendível no mercado e carece de suporte por parte dos poderes públicos, por outro lado, os poderes públicos (representantes da comunidade a quem o produto associativo se dirige) tendem a um processo descontinuo de financiamento adequado ao associativismo, por razões políticas e/ou orçamentais, pondo em causa a sobrevivência do mesmo. Urge, pois, uma estratégia pública assertiva que, reconhecendo as mais-valias do associativismo, o promova e apoie efetivamente. Sobressai, na atualidade, a pouca sensibilidade de muitos responsáveis (públicos e privados) pela propriedade e gestão de edifícios e bens materiais com valor patrimonial, histórico e de memória em preservar esses instrumentos (documentos, arquivos, edifícios, objetos artísticos, etc.) fundamentais, à semelhança do património imaterial, para o desenvolvimento humano.

Os Grandes Desafios. Cultura e Associativismo: Que Papel num Modelo de Governança?

Qualquer tipo de associação é, na sua essência, um espaço relacional e comunicacional (Ferreira, 2011). O associativismo cultural depende da organização, da comunicação e da participação para concretizar os seus intentos. A organização exige elementos cada vez mais preparados. As novas

tecnologias, a comunicação digital e a exposição mediática constituem importantes instrumentos de comunicação na atualidade. No entanto, as relações de proximidade física entre os membros de uma associação não devem deixar de continuar a ser o pilar do associativismo cultural por permitirem a criação de laços fundamentais para o saudável funcionamento das comunidades locais e para o debate salutar em torno dos valores arraigados ao território onde atuam. A proliferação das redes sociais e o desenrolar da vida social através destes suportes pode retirar o contacto emocional presencial, fator chave na discussão, criação, decisão e organização da vida associativa. Conseguir conciliar as virtudes das tecnologias e do mundo virtual com a necessidade da participação presencial dos membros das comunidades em projetos associativos constitui um desafio importante a ter em conta, em prol da cidadania ativa e da participação cívica.

O futuro do associativismo depende, em larga medida, de uma campanha cívica através da qual as associações divulguem e promovam a essência e as mais-valias do fenómeno associativo. Depende, igualmente, da consciencialização das comunidades, das instituições governativas e do tecido económico do papel fulcral do associativismo no desenvolvimento das sociedades, o que implica, em termos pragmáticos, a concessão de financiamento às associações e de apoio aos voluntários, facilitando, nomeadamente, a conciliação da sua vida profissional com o seu trabalho nas associações. Depende ainda da disponibilização de meios públicos para a salvaguarda de algo que é de todos e que, sendo o que sustentou a continuidade da comunidade no passado, permite sustentá-la no seu futuro, com sentido de pertença e em direção ao desenvolvimento. A par da esfera pública, importa, da mesma forma, um maior envolvimento dos privados na construção de redes e no apoio logístico e financeiro, o que implica, por exemplo, sensibilização e incentivos ao mecenato.

A demografia constitui atualmente um desafio. A perda demográfica e o continuo envelhecimento assim o ditam. A necessidade de um envelhecimento ativo encontra no associativismo uma oportunidade para a ocupação dos que já se aposentaram, mas que procuram manter-se ativos ou envolvidos na comunidade. Contudo, o associativismo, mesmo constituindo uma forma para a fixação da população ou a criação de raízes – o que permite em datas emblemáticas regressar à terra natal ou até mesmo participar em tradições – denota já fragilidades preocupantes, dada a escassez de jovens e de população ativa para o necessário envolvimento associativo.

Num mundo cada vez mais exigente, urge também a formação dos voluntários em diversas áreas relacionadas quer com a componente de organização e realização de atividades com recurso a novas tecnologias, quer com áreas específicas de atuação das associações (artes, teatro, música, dança, património, tradição, etc.). Numa realidade cada vez mais movida pelo virtual, um dos desafios que se coloca é o de conceber novas formas de utilizar as novas tecnologias digitais na promoção do associativismo, combinando o virtual com estratégias de fortalecimento do contacto presencial.

A evolução constitui um desafio em si mesma. Os tempos mudam e, com eles, as pessoas e os seus interesses. É um dos grandes desafios das associações é dotar de resiliência os valores que defendem e, com eles, os territórios onde se inscrevem. Trata-se de um equilíbrio difícil, o de manter as características originais do património material e imaterial de um dado local e de uma dada comunidade ao mesmo tempo que se promove a sua atualização, reinterpretando-o de acordo com os novos tempos e as novas expectativas. E ninguém melhor do que as próprias comunidades e os seus membros para valorizar o que é seu. As associações culturais constituem um instrumento essencial nesta matéria. Neste contexto, assume-se como especialmente importante:

- definir uma estratégia de médio e longo prazo para a cultura, ancorada numa visão estratégica;
- capacitar os agentes culturais de recursos e competência para um envolvimento e participação efetiva;
- construir ou articular uma rede de instituições de diversa índole à escala regional e internacional;
- desenvolver projetos com o cruzamento e intercâmbio de saberes, experiências e conhecimentos;
- desenvolver, junto da comunidade, projetos educativos e de sensibilização cultural;
- criar condições para uma maior produção cultural local com o reforço ou o surgimento de novos agentes culturais a par de uma combinação da tradição com o moderno, ao mesmo tempo que se criam novos públicos;

- contribuir para a descentralização e diversidade cultural;
- desenvolver projetos científicos em colaboração com as universidades e academias;
- melhorar os equipamentos culturais;
- reforçar a identidade, o orgulho e a autoestima das comunidades locais;
- estimular o papel da cultura como base para o diálogo entre as comunidades e os povos;
- posicionar a cultura, na sua ampla dimensão e diversidade, numa posição de charneira e numa visão integrada para o alcance do desenvolvimento dos territórios.

Referências

- Aoyama, Y., Murphy, J. T., & Hanson, S. (2011). *Key concepts in economic geography*. SAGE Publications.
- Ashworth, G. J., & Page, S. J. (2011). Urban tourism research: Recent progress and current paradoxes. *Tourism Management*, 32(1), 1–15. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2010.02.002>.
- Batabyal, A.A. and Nijkamp, P. (2013). The creative class, its preferences, and unbalanced growth in an urban economy. *Journal of Evolutionary Economics*, 23, 189–209. <https://doi.org/10.1007/s00191-012-0270-8>
- Blagoeva-Yarkova, Y. (2012). The role of local cultural institutions for local sustainable development. The case-study of Bulgaria. *Trakia Journal of Sciences*, 10(4), 42–52.
- Chapain, C., & Sagot-Duvaurox, D. (2020). Cultural and creative clusters – A systematic literature review and a renewed research agenda. *Urban Research & Practice*, 13(3), 300–329. <https://doi.org/10.1080/17535069.2018.1545141>
- Comissão Europeia. (2017). *Towards an integrated approach to cultural heritage for Europe*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f4f6dcb7-8f03-11e7-a9f4-01aa75ed71a>
- Ferreira, F. I. (2011). A animação sociocultural, associativismo e educação. In J. D. L. Pereira & M. de S. Lopes (Eds.), *As fronteiras da animação sociocultural* (pp. 123–145). Intervenção – Associação para a Promoção e Divulgação Cultural. <https://hdl.handle.net/1822/16248>
- Freestone, R., & Gibson, L. (2006). The keepers of the knowledge: Ethical issues in researching indigenous heritage. *The Australian Journal of Indigenous Education*, 35(Supplement), 39–47. <https://doi.org/10.1017/S1326011100007101>

Heritage, Z., & Dooris, M. (2009). Community participation and empowerment in healthy cities. *Health Promotion International*, 24, i45–i55. <https://doi.org/10.1093/heapro/dap054>

Landry, C. (2008). *The creative city: A toolkit for urban innovators*. Comedia.

Mackinnon, D., & Cumbers, A. (2007). Out of the frying pan...? The implications of contextual embedding for the project of cultural policy intervention. *International Journal of Cultural Policy*, 13(1), 25–40. <https://doi.org/10.1080/10286630701207698>

McCarthy, J. (2012). *Heritage, memory and the politics of identity: New perspectives on the cultural landscape*. Ashgate.

Mendes, L. P. (2011). Heritage and identity: Shaping the cultural landscape of Portugal. In R. Rowland & C. Machado (Eds.), *Re-reading cultural geography* (pp. 221–233). Ashgate.

Mitchell, C. (1990). Cultural tourism and community economic development. *Journal of Cultural Geography*, 11(1), 125–138. <https://doi.org/10.1080/08873639009478441>

Monteiro, A. A. (2004). Renunciar à autonomia ou o movimento associativo numa encruzilhada. O exemplo das Iniciativas de Desenvolvimento Local (IDLs) em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (69), 139–157. <https://doi.org/10.4000/rccs.1346>

Raposo, P. (1998). O Auto da Floripes: “Cultura popular”, etnógrafos, intelectuais e artistas. *Revista Etnográfica*, 2(2), 189–219. <https://doi.org/10.4000/etnografica.4441>

Richards, G., & Wilson, J. (2005). Social capital, cultural festivals and tourism in Catalunya. *Anuario Turismo y Sociedad*, (4), 170–181.

Scott, A. J. (2010). *Cultural economics: Theories and evidence*. Oxford University Press.

Scotney D., Prilleltensky, O., McKenzie, A., Prilleltensky, I., Nogueras, D., Huggins, C., & Mescia, N. (2010). Promoting strengths, prevention, empowerment, and community change through organizational development: Lessons for research, theory, and practice. *Journal of Prevention & Intervention in the Community*, 39(1), 50–64. <https://doi.org/10.1080/10852352.2011.530166>

Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, 42(11), 1991–2006. <https://doi.org/10.1080/00420980500279869>

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation. (2022). *Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage*. <https://whc.unesco.org/en/conventiontext/>

Willis, L. (2004). *Theories and practices of development*. Routledge.



UMinho Editora



Universidade do Minho



CECS

centro de estudos
de comunicação
e sociedade

O mundo faz-se de mudanças, de inovação, de resposta a desafios. As transições digitais, ecológica e para a sustentabilidade, aliadas a fenómenos globais mais ou menos imprevisíveis tornam cada vez mais evidente a necessidade e importância do conhecimento como suporte à tomada de decisão. Neste processo, a Geografia assume um papel central. Este foi o mote para organizar um livro sobre os desafios geográficos da gestão territorial, analisando a evolução recente e os caminhos para a sua implementação plena em Portugal. Esta obra pretende ser uma ferramenta de apoio ao planeamento e governação do território, considerando as recentes dinâmicas sociais, económicas, culturais e ambientais em Portugal, bem como a necessidade de políticas públicas mais eficientes e no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência, do Portugal 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

ISBN 978-989-9074-07-1



9 789899 074071 >

