

GEOGRAFIA

&

Política, Políticas e Planeamento

GEOGRAPHY

&

Politics, Policies and Planning

Organização:

José Rio Fernandes

Lúcio Cunha

Pedro Chamusca

FICHA TÉCNICA

TÍTULO:

Geografia & Política, Políticas e Planeamento
Geography & Politics, Policies and Planning

AUTORIA (ORGANIZAÇÃO):

José Rio Fernandes, Lúcio Cunha e Pedro Chamusca

COMISSÃO CIENTÍFICA:

Lúcio Cunha (Presidente)
António Alberto Gomes
António Bento Gonçalves
António Campar de Almeida
Assunção Araújo
Fernanda Cravidão
Fernando Rebelo
Flávio Nunes
José Alberto Rio Fernandes
Luís Paulo Saldanha Martins
Miguel Bandeira
Norberto Santos
Paula Santana
Rui Gama Fernandes
Teresa Sá Marques

COMISSÃO ORGANIZADORA:

José Alberto Rio Fernandes (Presidente)
António Alberto Gomes
António Bento Gonçalves
Pedro Chamusca
Rui Gama Fernandes

EDIÇÃO:

Faculdade de Letras da Universidade do Porto / CEGOT

EXECUÇÃO GRÁFICA:

CEGOT

E-BOOK | ISBN:

978-989-8648-03-7

PORTO
Março 2013

Organização:

CEGOT
Centro de Estudos de Geografia
e Ordenamento do Território

Apoio:

U PORTO
FLUP FACULDADE DE LETRAS
UNIVERSIDADE DO PORTO
Departamento de Geografia

FCT
Fundação para a Ciência e a Tecnologia

QREN
QUADRO DE REFERÊNCIA
ECONÓMICO
FINANÇEIRO
INOVADOR

COMPETE

UNIÃO EUROPEIA
Fundo Europeu
de Desenvolvimento Regional

Duas representações rivais do Portugal urbano: o exercício de imaginação do TGV José Reis.....	7
Resiliência urbana: definir para avaliar Carlos Gonçalves.....	22
El valor añadido del enfoque integrado aplicado a las políticas de desarrollo urbano Maria Rosário Alonso Ibáñez.....	36
O Índice de Saúde Populacional como instrumento de planeamento e elaboração de políticas públicas Paula Santana; Ângela Freitas; Cláudia Costa; Artur Vaz; Céu Mateus.....	46
Princípios e critérios metodológicos específicos de ocupação do território, a partir da elaboração de uma metodologia experimental para a avaliação e disciplinação do espaço urbano planeado Paolo Marcolin.....	60
Reserva Ecológica aplicada ao contexto insular – Açores Marta Vergílio; Helena Calado	74
Ferramentas de avaliação da qualidade ambiental de paisagens e serviços de ecossistema – os casos da Serra da Aboboreira e do vale do Rio Paiva Inês Fernandes; Nuno Formigo; Juliana Monteiro; Ricardo Pinto.....	88
Ordenamento e gestão de áreas protegidas nos Açores: particularidades e desafios do novo sistema de gestão territorial regional Catarina Fonseca; Margarida Pereira; Helena Calado; Catarina Botelho	102
Recursos naturais, população e poder territorializado sob uma perspectiva teórica Ralfo Matos	116
Erosion, mass movement and landscape dynamics in the Mezam Highlands of Cameroon. Afungang Roland Ngwatung.....	130
Bogota – city as an arena of conflicts; some remarks on social segregation Mirosława Czerny	144
Mediation – How to Promote Better Decisions in Spatial Planning Ursula Caser; Lia Vasconcelos.....	157
The functional gap: a reflection on the limits to institutional capital João Morais Mourato.....	166
Comparing users preferences with landscape planning and management proposals at regional level – tourism sector Isabel Joaquina Ramos; Sónia Carvalho-Ribeiro	178
Planning paradigms, between pre-existences and visions: plans, actors and time Paulo Silva.....	193
Memória e Patrimônio na Sobrevivência do Capitalismo: O Caso dos Mercados Públicos em Barcelona. Sidney Gonçalves Vieira.....	207

A produção e o consumo na Área Metropolitana de Lisboa. Novas geografias e reconfiguração urbana ao longo da Estrada Nacional 10 Margarida Paz	218
Quantos centros tem o centro? Tempos e espaços no Porto, entre o centro de região urbana e os lugares do centro da cidade José Rio Fernandes; Pedro Chamusca; Jorge Ricardo Pinto	226
A Review of the Concept of Aerotropolis and Assessment of Its Applicability in the Planning of the New Lisbon Airport Marcos Correia; João de Abreu e Silva	238
Planos Regionais de Ordenamento do Território e Governança Territorial: uma oportunidade para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional Fernanda do Carmo	252
Planear o Verde Urbano. Que Espaços Verdes Urbanos para a População? Aléjandro Gómez Gonçalves; Paula Santana; Cláudia Costa	266
Participação pública: da teoria à prática Cecília Delgado	278
New Identities of the Extensive City: the case of European second-tier cities Rodrigo Viseu Cardoso	289
Rede urbana no Nordeste brasileiro: notas sobre o Oeste Baiano nos séculos XIX e XX Gil Carlos Silveira Porto; Ralfo Edmundo da Silva Matos	303
Subúrbio, na relação entre planeamento e urbanização: o Porto na transição de século (XIX-XX e XX-XXI). José Rio Fernandes; Jorge Ricardo Pinto; Pedro Chamusca	319
Poluição Luminosa: um problema no planeamento urbano Susana Paixão; Cristiana Martins; Nelson Leite e Sá; Ana Ferreira; João Paulo Figueiredo	332
“Produtização” da dualidade de uma cidade industrial e turística: o caso de Sines Mónica Morais de Brito; Fernanda Cravidão	345
Matosinhos, Porta de Entrada para o Norte: o impacto do Turismo na evolução do papel de Matosinhos na Área Metropolitana do Porto Inês Almeida Garrett	354
Conexões dos fluxos do turismo e seus reflexos na espacialidade da Cidade de Natal/RN – Brasil Edna Maria Furtado; João Mendes da Rocha Neto	367
The University of Coimbra: Attraction, Cultural Asset or Touristic Product? Vítor Ferreira; Luís Silveira	381
Urbanismo para náufragos: Choque de Ordem, Posturas Municipais, Justiça Territorial e Direito ao Lugar no Rio de Janeiro Ivaldo Gonçalves de Lima; Romay Conde Garcia	393

O desenvolvimento do spatial thinking através de manuais escolares de Geografia – notas de uma comparação internacional e implicações para as políticas em Educação Geográfica em Portugal Cristiana Martinha.....	408
Laços Culturais, Territórios e Poderes Difusos – Contributos para a Análise Geográfica das Conetividades na Rede Social Facebook João Luís Jesus Fernandes.....	415
Escolarização e qualificações da população portuguesa: transformações recentes e leituras territoriais. Jorge Salgado Simões; Ana Sofia Ligeiro.....	427
A política de ordenamento territorial no Brasil e dinâmica urbana Rita de Cássia Gomes.....	437
Mobilidade urbana ou mobilidade relativa? Natal/RN e a Copa do Mundo de 2014 Jane Roberta de Assis Barbosa; Jordana Medeiros Costa	451
Proposta de delimitação da Carta da Reserva Ecológica Nacional do concelho da Figueira da Foz Carlos Mesquita Guimarães	464
Situações sinópticas associadas aos grandes incêndios florestais em Portugal continental Flora Ferreira-Leite; Filipe Botelho, Nuno Ganho, António Bento-Gonçalves.....	479
O processo de AIA como instrumento de ordenamento do território e de gestão de recursos naturais - análise crítica da sua aplicação em Portugal Nuno Formigo; António Guerner Dias; David da Fonte; Luís Marques.....	494
Informação Integrada do Território e Gestão Territorial Rui Pedro Julião	504
A procura do rural tradicional: retratos de desenvolvimento Ângela Sofia Madureira da Silva; Hélder Marques	516
A caminho da 2ª ruralidade. A microgeoeconomia de novos sistemas territoriais. A experiência do projecto Querença António Covas; Maria das Mercês Covas	528
Limites das desigualdades e as desigualdades dos limites: planeamento territorial dos serviços de atenção primária à saúde - Pouso Alegre, Minas Gerais, Brasil Rivaldo Mauro de Faria.....	541
As moreias do vale do Horcones Inferior e a dinâmica glaciária na região do Aconcágua Carla Mota; Lúcio Cunha; Raul Mikkan.....	555
Territórios de Baixa Densidade: Conceito e Aplicação ao Caso Português Ricardo Bento; Luís Ramos; Nuno Azevedo	570
Turismo e Mercado Imobiliário na Apropriação da Paisagem: Os Desafios de uma Parceria Lucrativa Izabela Julliane Barbosa de Souza; Flávia Costa de Assis.....	585

O Direito de Construir e a proteção da paisagem: O instrumento Transferência de Potencial Construtivo como uma alternativa para o conflito Flávia Laranjeira Costa de Assis; Izabela Julliane Barbosa de Souza	593
Aspetos Metodológicos sobre Perceção da Paisagem: o caso da Residência Secundária no Gerês Joaquim Sampaio	607
A valorização turística do território como fator de dinamização do produto Turismo de Negócios. Jorge Marques	615
Gestão do Risco: da abordagem instrumental à abordagem participativa Alexandre Oliveira Tavares.....	628
Multifuncionalidade, conectividade e políticas de conservação da natureza: escalas e desajustes Helena Madureira; Laure Cormier	643
Os principais modelos de desenvolvimento socioeconómico em territórios com elevado grau de limitação: o caso dos pequenos espaços insulares, numa Era pós-colonial Paulo Espínola.....	655
O Solo no quadro legal e jurídico de Portugal e da União Europeia - uma reflexão. Cármen Ferreira.....	669
Políticas migratórias em regiões de baixas densidades. Estratégias de actuação local num território de fronteira. Fátima Velez de Castro	683
A Política Regional na cooperação transfronteiriça da Região Norte de Portugal e da Galiza Filipe Lima	697
Património industrial e cultura da água – o exemplo de Guimarães, no noroeste de Portugal Francisco da Silva Costa; José Manuel Lopes Cordeiro	707
Imigração portuguesa em França (1999-2012): que mudanças? Hélder Diogo	721
A elitização nos conjuntos de habitação social: estudo de caso na cidade de Natal/Brasil Sara Raquel Medeiros	735
Coesão Social e Cidade Segregada. Construção e gestão de bairros Programa Especial de Realojamento na Área Metropolitana de Lisboa Margarida Pereira; Isabel Pato	747
Movimentos de resistência aos processos de renovação conservadora e excludente no Centro Histórico de Salvador Laila Nazem Mourad; Nelson Baltrusis	762

NOTA DOS ORGANIZADORES

Os textos estão organizados de acordo com a sequência com que foram apresentados e incluem todos aqueles em que o seu autor ou pelo menos um dos autores (em caso de coautoria) esteve presente e assegurou apresentação. Uma vez que o envio de textos foi facultativo, o seu número é inferior ao das apresentações.

Embora tal tenha sido solicitado aos autores, nem sempre foi possível apresentar resumo em dois idiomas, nem considerar as regras de citação propostas

Duas representações rivais do Portugal urbano: o exercício de imaginação do TGV^(*)

José Reis, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais,^(**)

(jreis@fe.uc.pt)

Resumo

A mobilidade assente na grande velocidade ferroviária é um fenómeno de natureza e repercussões essencialmente urbanas. O seu papel depende, por isso, das estruturas urbanas com que se relacione e da ação transformadora que uma infraestrutura deste tipo necessariamente induz sobre a organização do território. É a partir deste pressuposto que se avalia o actual plano de traçado do TGV, que se limita a ligar as duas capitais ibéricas, Lisboa e Madrid. Na medida em que o TGV significa a ligação ferroviária de Portugal à rede europeia de alta velocidade, considera-se que tal opção, ao não ser pensada em função da estrutura urbana do país, negligencia os potenciais impactos que esta infraestrutura comporta na organização espacial da economia e no planeamento do território.

Palavras-chave

TGV, Estrutura urbana portuguesa, Organização e economia do território.

Abstract

Mobility based on high-speed rail travel is a phenomenon that is essentially urban in nature, with urban repercussions. Its role therefore depends on the urban structures that are related to it and the transformatory effects that an infrastructure of this kind necessarily creates within territorial organisation. It may be said that decisions regarding its design are, in essence, representations of a particular urban framework. The attempt to identify these frameworks developed here is based on defining two urban configurations which are very different, followed by a discussion of the meaning they acquire in the planning of a long-distance mobility structure, namely one that links the country to Madrid. This involves two rival meanings, and therein lies the assessment of the territorial argument underlying the Portuguese concept of the TGV.

1. Introdução: mobilidade e organização territorial urbana

A mobilidade assente na grande velocidade ferroviária é um fenómeno de natureza e repercussões essencialmente urbanas. O seu papel depende, por isso, das estruturas urbanas com que se relacione e da ação transformadora que uma infraestrutura deste tipo necessariamente induz sobre a organização territorial. Pode admitir-se assim que uma deliberação sobre o seu desenho é, na sua essência, uma representação de um determinado quadro urbano.

A imaginação do TGV em Portugal, isto é, as concepções que lhe estão associadas, deve, pois, ser encarada como um exercício de interpretação da expressão urbana no nosso país assim como das

(*) Os trabalhos em que este texto se baseia desenvolvem-se no âmbito do projeto de investigação FCT: PTDC/CS-GEO/105452/2008-SPOTIA: Orientações de política territorial sustentável e avaliação de impactes. Contributos para o caso português.

(**) Na preparação deste texto contei com a colaboração de Nuno Serra, a quem agradeço.

dinâmicas que a grande velocidade nela introduziria. O ensaio de identificação dos quadros territoriais urbanos em Portugal que aqui se vai desenvolver baseia-se na definição de *duas configurações urbanas* muito distintas (as mais relevantes do país), discutindo-se depois o significado que elas ganham na projeção de uma infraestrutura de mobilidade de longa distância e, designadamente, na ligação do país a Madrid, supondo-se que esse significado é rival. Nisso consiste a avaliação da racionalidade territorial da imaginação do TGV entre nós.

As configurações em análise centram-se, ambas, na região metropolitana de Lisboa. Mas o que as diferencia é o tipo de articulações que cada uma representa face à capital e ao papel que a grande velocidade vai ou não desempenhar perante elas, visto que não cabem as duas numa mesma relação de proximidade. Quer dizer, uma determinada opção de desenho do TGV inclui uma e exclui a outra. Trata-se, afinal, de saber como devem ser encaradas as relações metropolitanas: se como relações essencialmente autocentradas e excludentes de outros territórios, se como relações de influência inclusiva num quadro territorial mais amplo. Em síntese mais geral, pode dizer-se que são duas concepções radicais do Portugal urbano que estão em jogo.

As duas configurações urbanas que se definem são o *eixo urbano litoral*, entre Porto e Lisboa e incluindo estas duas cidades, e o *eixo urbano horizontal*, que corresponde ao núcleo metropolitano de Lisboa na sua extensão pela Península de Setúbal. Ambas constituem duas grandes aglomerações urbanas e dois corredores de mobilidades, tendo Lisboa como ponto comum. O primeiro corredor estrutura-se através do próprio eixo urbano litoral, enquanto o segundo supõe o seu prolongamento até à fronteira, em Elvas. O facto de se tratarem de territórios com “massas” demográficas muito diferentes, com significado e dinamismo económico muito distinto e com formas diferenciadas de articulação com a capital, faz com que sejam elementos essenciais para a discussão das racionalidades territoriais imaginadas para o TGV.

Os 2 milhões de habitantes da Grande Lisboa são o elemento *pivotal* da estrutura urbana do continente. É relativamente a este nódulo central que se desenvolvem aquelas duas configurações urbanas cuja relação de proximidade com o TGV – e com a ligação a Madrid – diferencia radicalmente a interpretação do quadro urbano em Portugal e as opções sobre a alta velocidade.

A *configuração 1* envolve, numa relação de proximidade, os 3,4 milhões de pessoas que vivem na faixa litoral a norte de Lisboa. Por isso, inclui-la nas dinâmicas desencadeadas pela alta velocidade supõe um traçado do TGV vinculado a este território, que o somasse à Grande Lisboa. Estamos assim perante uma população urbana de proximidade de 5,4 milhões de pessoas. Não foi essa, contudo, a deliberação subjacente à última decisão sobre o desenho da grande velocidade e, em especial, sobre a ligação a Madrid.

A *configuração 2* significa uma opção distinta, que exclui de uma relação de proximidade a população a norte da Grande Lisboa e, alternativamente, aposta sobretudo no serviço à capital (ou, se se preferir, no serviço de ligação das duas capitais ibéricas). A relação de proximidade adicional que resulta desta opção é com os 1,1 milhões que constituem a Península de Setúbal e, já de forma apenas marginal, o

Alentejo Central e o Alto Alentejo. Pode admitir-se que este cenário apenas envolve diferencialmente as 285 mil pessoas destas duas últimas NUTS III, pois a Península de Setúbal nunca é excluída de uma relação de proximidade com a Grande Lisboa.¹ Quantitativamente, o diferencial é, assim, um espaço de grande rarefação territorial, visto que só Évora revela a presença de um núcleo de urbanização minimamente significativo.

Mais do que as diferenças quantitativas, em si mesmo muito relevantes, é qualitativamente que esta contraposição ganha um significado ainda maior. Ela mostra diferenças radicais de interpretação do país e do tipo de relações urbanas que estão em jogo, designadamente do lugar da capital. É, de facto, o lugar da capital na lógica urbana do país que está em causa. Ou seja, deve entender-se que o seu papel é também o de reforçar as suas relações com o essencial do quadro urbano que a transcende (e ao qual se deve somar) ou, inversamente, o seu destino é reforçar a sua condição e capacidade para ser o espaço autónomo e autossuficiente do país?

O exercício de imaginação do TGV foi, deste ponto de vista, claro na sua opção final: para este efeito, Lisboa não é um espaço *pivotal* das maiores configurações urbanas do país: tanto da que lhe está a norte, no litoral, como da que lhe está imediatamente a sul e que se estende depois pela linha alentejana até à fronteira. Não o é da primeira porque não estabeleceu com essa configuração urbana uma relação de proximidade e convergência. Não o é da segunda porque esta não possui a massa, o dinamismo e a densidade urbana necessários à estruturação de uma relação com a principal metrópole do país.

Lisboa foi, assim, representada essencialmente como um território capital autodefinido e autossuficiente, desligável da restante massa urbana do país e capaz de se constituir como ator único de relações de capitalidade com Madrid, à escala ibérica. Daqui resulta ainda um subproduto de natureza local, funcionalmente útil ao exercício de uma capitalidade solitária, que é o privilégio concedido, nas relações periurbanas de Lisboa, à integração da Península de Setúbal e do eixo até Évora. Este é, no entanto, um resultado gratuito, pois tal aconteceria necessariamente na projeção de qualquer configuração urbana que envolva Lisboa.

Neste texto vai, pois, desenvolver-se um exercício de identificação dos quadros territoriais urbanos em Portugal e do modo como, nesse contexto, se colocam as questões da mobilidade de longa distância e se interpretam as relações metropolitanas: se como relações autocentradas e excludentes de outros territórios, se como relações de influência inclusiva num quadro territorial mais amplo.

Por configuração urbana entende-se um espaço multipolar urbano denso e contínuo, entre cujos pólos se registam mobilidades significativas (mobilidade intra-espaciais), distintas das que ocorrem dentro de outras configurações e diferentes das que a relacionam com o exterior (mobilidades inter-espaciais). Antes, porém, faz-se referência ao modo como, em termos europeus, tem sido colocada a questão da

¹ O que nos leva ainda a admitir, voltando à configuração 1, que, na verdade, aos 5,4 milhões de habitantes que resultam da soma do eixo urbano litoral a Norte de Lisboa com a Grande Lisboa devem ainda juntar-se os 1,1 milhões da Península de Setúbal. E isto obriga, portanto, a considerar um total de 6,2 milhões de habitantes abrangidos por esse primeiro cenário.

conectividade urbana, nos termos de uma lógica de desenvolvimento territorial.

2. Conectividades urbanas à escala europeia

Nos documentos comunitários, a União Europeia tem produzido um longo e prolixo discurso sobre acessibilidades e conectividade, isto é, sobre o modo como as localizações urbanas se articulam através da mobilidade, assegurando o desenvolvimento policêntrico do território e satisfazendo as maiores procuras de transportes (ver, por todos, União Europeia, 2011: 52-55, 71-72, 78 e 80).

Sublinha-se, neste âmbito, o papel estratégico das áreas metropolitanas, quer porque a elas estão associados perfis específicos que as diferenciam, quer porque cumprem papéis funcionais inerentes à divisão do trabalho dentro do sistema urbano da União. E assinala-se que uma lógica monocêntrica implica necessariamente a exclusão de territórios, causando também problemas de congestão e problemas ambientais.

Justificam-se, assim, princípios que promovam conexões territoriais e otimizem os processos de interação entre diferentes escalas urbanas e territoriais. É o caso das relações, frequentemente mencionadas, entre áreas metropolitanas e outro tipo de cidades, especialmente aquelas que concorrem para equilíbrios dinâmicos, numa perspetiva de consolidação de *hinterlands* amplos, que gerem interdependências crescentes entre regiões. E aconselha-se, por isso, que se evitem polarizações que desarticulem as relações entre cidades capitais e outras cidades dos diversos sistemas urbanos. Em matéria de transportes, para além das preocupações de ordem ambiental, dá-se importância às ligações entre redes primárias e secundárias.

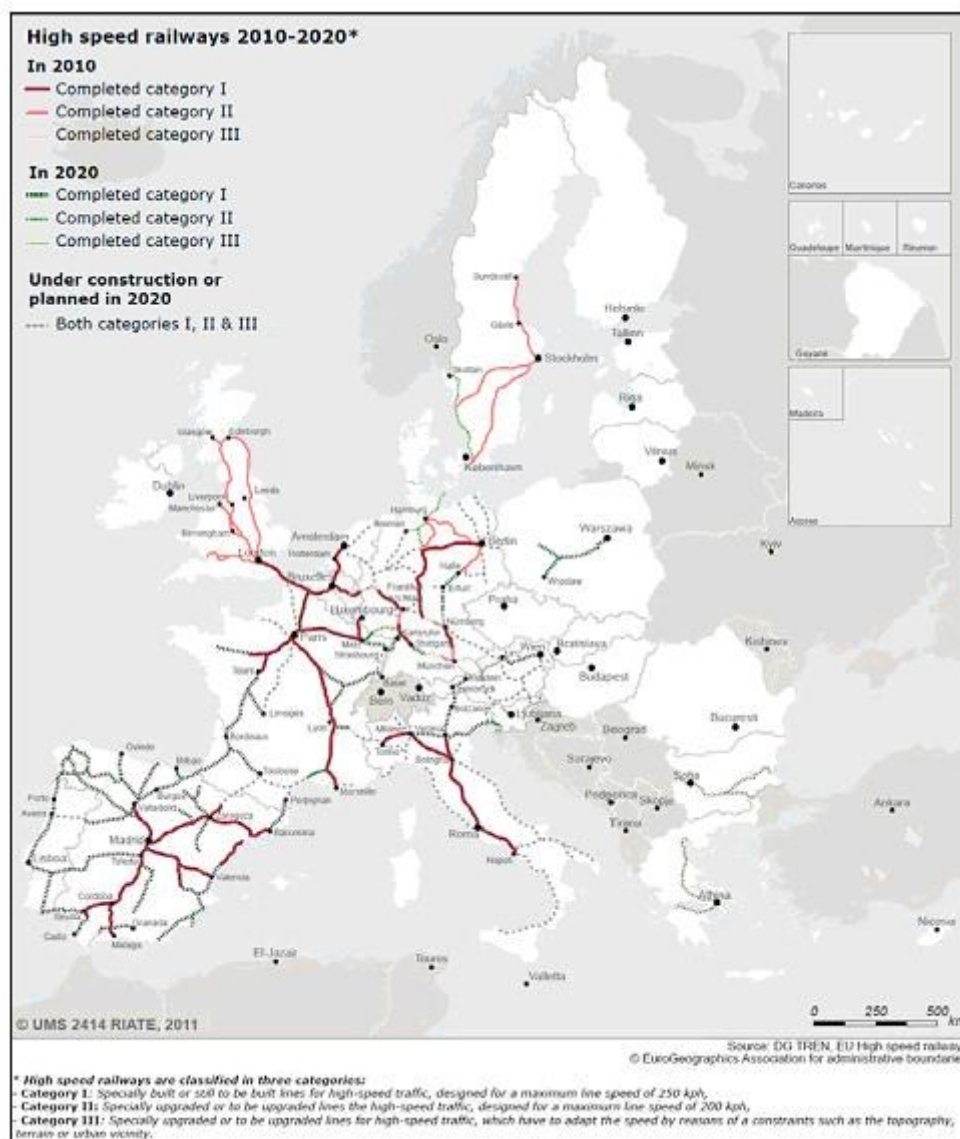
O discurso europeu nestas matérias é, como se sabe, parte do discurso sobre a coesão e sobre o lugar central que cabe à coesão territorial na organização europeia. Pode contudo legitimamente duvidar-se se, pela sua generalidade, tal discurso admite ser interpretado como fonte de normas e instrumento de perspectivas de atuação concreta. Mas o que parece certo é que esse discurso não pode ser invocado como legitimador de opções que esqueçam o território, omitam as diferentes estruturas urbanas e promovam formas de mobilidade que assentem em inter-relações de escassa base espacial.

De facto, a coesão territorial não apenas povoa o discurso europeu como passou a constituir norma programática incluída no Tratado de Lisboa. A “abordagem territorial do desenvolvimento” dá valor ao que se designa por “capital territorial” das regiões e nele se inclui, para além do que é caracteristicamente endógeno, a “integração e conectividade” com outras áreas (*ibidem*: 12-13).

Do ponto de vista das grandes conectividades de escala europeia, a situação da Península Ibérica é relativamente fácil de definir: globalmente periférica, internamente desequilibrada, tendencialmente densa em Espanha e segmentada (em vez de reticular) em Portugal. O quadro português de conectividades urbanas parece essencialmente um exercício de absurdo. Bordeja o território mas não o integra. Limita-se a traçar eixos de projeção externa de territórios pontuais: do Porto com a Galiza, de Aveiro com Castela, de Faro com a Andaluzia, do Porto com Lisboa, de Lisboa com Madrid. Em

contraste muito nítido com Espanha, que articula diversas configurações urbanas na mesma medida em que as articula com Madrid, em Portugal não se dedica atenção essencial à conjugação das capacidades urbanas do país, nem relativamente à capital nem relativamente a uma lógica densificada de inserção ibérica. Há segmentos singulares, pontuais, carentes da densificação que se obtém pela convergência de diferentes espaços urbanos. Deste ponto de vista, a figura seguinte é uma imagem assaz impressionante.

Figura 1
Comboios de Alta Velocidade na Europa 2010-2020

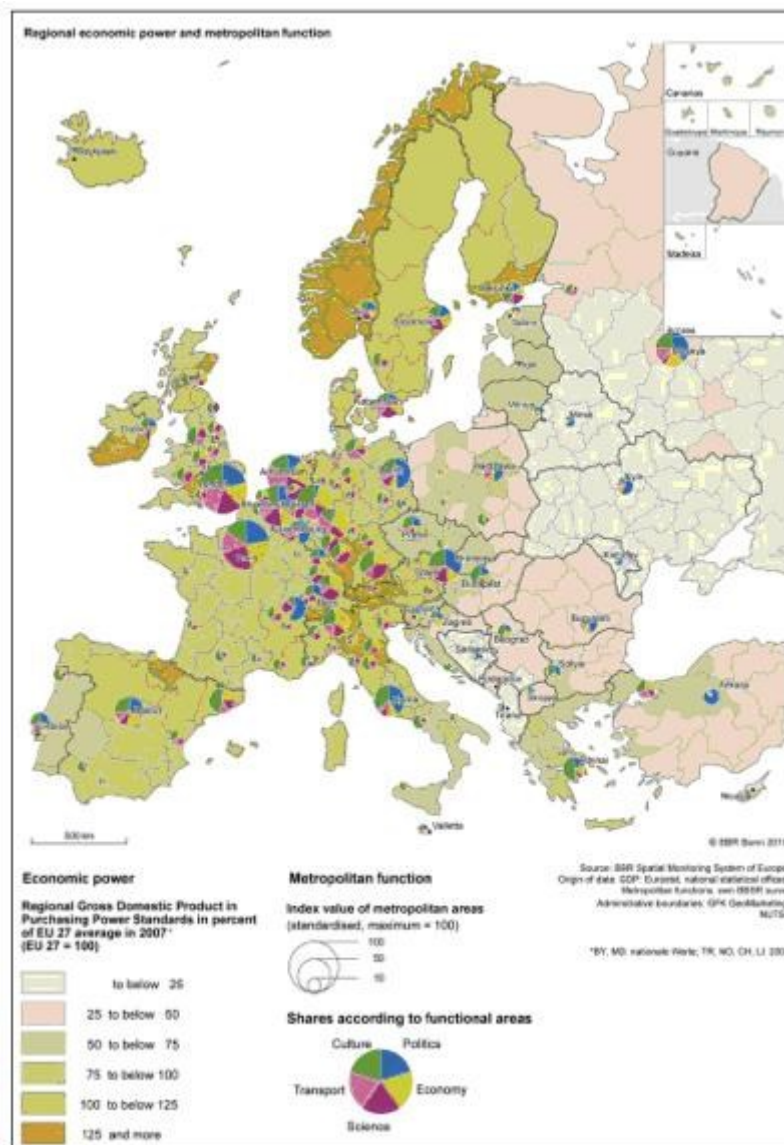


Fonte: União Europeia (2011: 35)

Esta imagem reforça, de facto, a sugestão que se oferece quando se associa a rede ao mais óbvio dos seus complementos: a matriz urbana. Do ponto de vista das conectividades, especialmente as de grande distância à escala europeia, o mais evidente dos défices ibéricos é a sua falta de densidade urbana e metropolitana. Isso é notório relativamente ao eixo que vem do Reino Unido a Roma, mas é-o também face à Europa central e oriental. Numa escala de observação como a da Figura 2 há um

aspecto incontornável: o máximo de densidade para este tipo de conectividade depende criticamente do modo como se envolva o eixo Porto-Lisboa. A dimensão da capital reduz-se significativamente sem essa lógica aditiva e torna-se meramente tributária da centralidade de Madrid.

Figura 2
Poder económico regional e funções metropolitanas

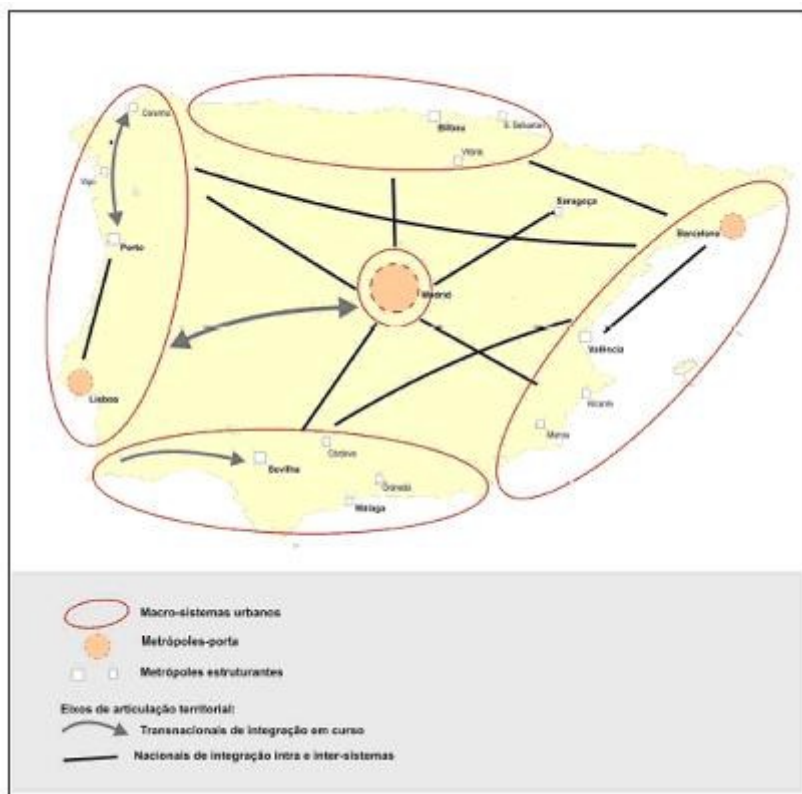


Fonte: União Europeia (2011: 53)

É neste contexto, aliás, que ganham sentido as projeções voluntaristas, cuja racionalidade se torna facilmente interpretável e que contribuem para o reforço das estruturas e das relações territoriais existentes. Uma delas é a que se mostra na Figura 3, em que justamente se interpretam as grandes relações territoriais intra-peninsulares, valorizando os eixos e as densidades de natureza urbana, isto é, os macro-sistemas.

Ora, um exercício deste tipo não está presente na imaginação portuguesa do TGV, o que justifica a ideia, que aqui se defende, de que o sistema urbano nacional não constituiu o referencial do exercício.

Figura 3
Esquema-síntese das caracterizações do sistema urbano ibérico



Fonte: Gaspar (2003)

3. O quadro territorial da faixa litoral: dois cenários de inserção da metrópole de Lisboa no espaço urbano nacional

À luz do que se apontou anteriormente, a principal questão da análise da inserção territorial do projeto do TGV em Portugal é a que consiste em saber como é que ele envolve as principais capacidades urbanas do país, numa lógica de conectividade com o exterior. Dadas a estruturas urbanas existentes, não se trata pois, apenas, de saber como é que se liga Lisboa a Madrid.

Ora, acontece que parece ser esta última a única questão que esteve em debate. O que reduziu significativamente o problema e tornou a discussão mais pobre. De facto, ela passou a ser uma mera questão de transporte e, muito concretamente, uma mera questão local. E não, como seria natural supor-se, uma questão de coesão e desenvolvimento territorial.

O quadro de análise que aqui se propõe consiste, portanto, numa avaliação comparada dos impactos urbanos do TGV considerando duas grandes referências espaciais. Como mencionado anteriormente, os 2 milhões de habitantes da Grande Lisboa são o elemento *pivotal* da estrutura urbana do continente e é a partir deste nóculo central que se estabelecem as duas configurações urbanas referidas, na óptica do TGV.

Na *configuração 1*, o envolvimento da faixa urbana situada no litoral entre o Porto e Lisboa relaciona a área metropolitana da capital com um território urbano bastante mais vasto, pressupondo-o

organicamente articulado com ela. Trata-se, neste caso, de uma densidade urbana pré-existente e que é indiscutivelmente a mais significativa do país. Estamos, na verdade, a falar de um corredor que corresponde ao maior espaço urbano contíguo de que dispomos e que inclui a duas únicas áreas metropolitanas, envolvendo ainda as maiores áreas urbanas do litoral, tanto das cidades médias quanto as de urbanização difusa.

Considerando apenas os territórios de inserção desta faixa (as NUTS III), e não as suas zonas de influência, mesmo as mais imediatas, encontramos aqui mais de metade da população do país em 2011: 5,4 milhões (sendo que 96% dos quais residem em municípios com mais de 20 mil habitantes). E mesmo não incluindo a Grande Lisboa (isto é, considerando somente o espaço contíguo “integrável” nas articulações da capital entre o Grande Porto e a Lezíria do Tejo), obtemos um total de 3,4 milhões de habitantes (Quadro 1).

Quadro 1
O eixo urbano litoral: população e variação da população (%)

	População Total		População em municípios com mais de 20 mil habitantes				Variação da População (2001-2011) (%)
	2001	2011	2001		2011		
				%		%	
Grande Porto	1 260 680	1 287 276	1 260 680	100,0%	1 287 276	100,0%	2,1%
Entre Douro e Vouga	276 812	274 859	276 812	100,0%	274 859	100,0%	-0,7%
Baixo Vouga	385 724	390 840	363 080	94,1%	367 899	94,1%	1,3%
Baixo Mondego	340 309	332 306	295 372	86,8%	287 512	86,5%	-2,4%
Pinhal Litoral	250 990	260 924	235 988	94,0%	245 119	93,9%	4,0%
Oeste	338 711	362 523	266 232	78,6%	284 625	78,5%	7,0%
Médio Tejo	226 090	220 660	186 539	82,5%	182 854	82,9%	-2,4%
Lezíria do Tejo	240 832	247 449	224 827	93,4%	233 075	94,2%	2,7%
Grande Lisboa	1 947 261	2 042 326	1 947 261	100,0%	2 042 326	100,0%	4,9%
TOTAL	5 267 409	5 419 163	5 056 791	96,0%	5 205 545	96,1%	2,9%

Mas se, como é legítimo, acrescentarmos a este espaço e à Grande Lisboa (apenas) o espaço de influência que corresponde à Península de Setúbal, pode então assumir-se que há um grande território, de 6,2 milhões de habitantes, integrável pelo TGV. Este seria, numa lógica de planeamento, coesão e busca de densidades e de reforço de articulações urbanas, o *cenário 1* de um desenho do TGV.² Deve referir-se que este é um eixo consolidado sobre si mesmo, definido pela sua própria matriz interna, não se entrando aqui na análise das projeções óbvias para áreas de influência fora do próprio eixo.

Inversamente, a análise do eixo urbano horizontal não dispensa a análise da projeção que liga a Península de Setúbal à fronteira em Elvas (residentes portanto no Alto Alentejo e Alentejo Central),

² Trata-se, além disso, de um conjunto de espaços urbanos com maior dinamismo demográfico do que aquele que se observa no conjunto de espaços urbanos subjacente ao cenário 2. De facto, se excluirmos a Área Metropolitana de Lisboa (que é comum aos dois cenários), regista-se um acréscimo demográfico no eixo urbano litoral que ronda os 6.4% entre 1991 e 2011, e que contrasta assim com a quebra demográfica registada no eixo urbano horizontal, situada em cerca de -5,1% no mesmo período.

sendo no entanto notório que estamos perante uma escassa massa demográfica, pois essa projecção reunia apenas 285 mil habitantes em 2011. Ao que acresce o facto de a população residente em municípios com mais de 20 mil habitantes ser, nestes casos, somente 37% do total (Quadro 2), o que ilustra a baixa densidade urbana das zonas assim incluídas no cenário do TGV.

Quadro 2
O eixo urbano horizontal: população e variação da população (%)

	População Total		População em municípios com mais de 20 mil habitantes				Variação da População (2001-2011) (%)
	2001	2011	2001		2011		
				%		%	
Grande Lisboa	1 947 261	2 042 326	1 947 261	100,0%	2 042 326	100,0%	4,9%
Península de Setúbal	714 589	779 373	701 579	98,2%	761 804	97,7%	9,1%
Alentejo Central	173 646	166 802	56 519	32,5%	56 596	33,9%	-3,9%
Alto Alentejo	127 026	118 352	49 341	38,8%	48 008	40,6%	-6,8%
TOTAL	2 962 522	3 106 853	2 754 700	93,0%	2 908 734	93,6%	4,9%

O Quadro 3, por seu turno, resume as grandes “massas urbanas” disponíveis para uma imaginação do TGV e pode ser encarado como um representação dos territórios de planeamento de um projeto desta natureza e das lógicas de mobilidade que ele pode dinamizar.

Quadro 3
Os eixos urbanos: população e variação da população em 2011 (%)

	População Total 2011	Em municípios > 20 mil habitantes		Variação da População (2001-2011) (%)
		2011	%	
Grande Porto ? Grande Lisboa	5 419 163	5 205 545	96,1%	2,9%
Grande Porto ? Lezíria do Tejo	3 376 837	3 163 219	93,7%	1,7%
Grande Lisboa	2 042 326	2 042 326	100,0%	4,9%
Grande Lisboa ? Alto Alentejo	3 106 853	2 908 734	93,6%	4,9%
Península de Setúbal ? Alto Alentejo	1 064 527	866 408	81,4%	4,9%
Alentejo Central ? Alto Alentejo	285 154	104 604	36,7%	-5,2%

Neste sentido, se tomarmos apenas os segmentos dos eixos urbanos que se prolongam para Norte (litoral) e em direcção à fronteira (horizontal) – excluindo portanto o nódulo urbano central da Grande Lisboa – encontramos densidades urbanas muito distintas. Isto é, os segmentos na faixa urbana litoral a Norte da Grande Lisboa atingem valores de população em concelhos com mais de 20 mil habitantes sempre superiores a 90%, enquanto que nos segmentos da faixa urbana horizontal se alcança um valor na ordem dos 80% caso se considere a Península de Setúbal, e de 37% se considerarmos apenas o segmento urbano que se prolonga a partir desta para Este. O que anda, de resto, a par das diferentes dinâmicas de crescimento demográfico observadas num e noutro caso.

4. A ligação Lisboa-Madrid: a reversão do espaço urbano nacional

No entanto, há uma decisão tomada sobre a ligação Lisboa-Madrid por TGV. Ela é uma opção apenas de natureza local, centrada em Lisboa e desligada de uma articulação territorial de natureza urbana, como foi sugerido na secção anterior. Trata-se, como é sabido, da opção pela redução do problema à *configuração 2* (a que corresponde ao eixo urbano horizontal). Os 203 km do segmento português da ligação Lisboa-Madrid têm como pontos nodais a área metropolitana de Lisboa e o projeto do novo aeroporto de Lisboa, Évora e o “interface” Elvas/Badajoz, no Caia. A isso correspondem as suas quatro estações: Lisboa-Oriente, Poceirão (ligação ao novo aeroporto de Lisboa), Évora e Caia (Elvas/Badajoz).

A opção por um segmento com esta natureza significa três coisas: o entendimento da relação Portugal-Espanha como uma ligação essencialmente entre capitais; uma inserção territorial em Portugal limitada a espaços a sul de Lisboa; e uma fácil (e não discutida) articulação com o segmento espanhol. É certo que esta geografia tem como influência pesada a decisão de localização do novo aeroporto de Lisboa também a sul do Tejo. Mas manda a boa lógica que se assuma que estas duas decisões, sobre o aeroporto e sobre o TGV, correspondam ao mesmo raciocínio estrutural e aos mesmos princípios de deliberação. Na verdade, uma outra localização do aeroporto já tinha há muito sido tomada e, apesar de constar do mais pesado exercício de pensamento sobre o ordenamento do território em Portugal, o PNPOP (2007), foi levianamente alterada através da mais esquemática e insensata das metodologias.³ O tipo de inserção territorial imaginada para o TGV deve ser discutido, tanto para caracterizar a opção escolhida como para a confrontar com um cenário alternativo, como o que foi amplamente debatido em Portugal. Nessa discussão a posição da área metropolitana da capital é invariante, pois não oferece dúvidas que esse há-de ser o nó crucial de uma ligação de características internacionais, urbana e de longa distância como esta é. Mas já não é invariante a restante amarragem territorial do projeto. É isso que se está a discutir aqui.

A tese que se defende é a seguinte: as decisões de localização das duas grandes infraestruturas de transporte constituem uma opção de reversão profunda da geografia urbana do continente português. Isto é, em vez de uma inserção orgânica nas densidades urbanas existentes, nas quais se incluem as relações territoriais mais amplas da capital, optou-se apenas pelo reforço das relações territoriais de proximidade da capital (e da concentração que esta estabelece), criando-se adicionalmente uma nova geografia, a sul de Lisboa, através de efeitos privilegiados do tipo mancha de óleo e de vantagens associadas a geração e valorização de novas rendas fundiárias.

A soma dos indicadores demográficos e económicos reforça esta ideia. De facto, como ilustra o Quadro 4, um desenho do TGV que integre o eixo urbano litoral significa agregar mais de metade do PIB nacional em 2008 (61%), ao passo que o eixo urbano horizontal apenas corresponde a cerca de 40% desse total, importando neste sentido sublinhar que tal se deve fundamentalmente ao contributo

³ Refiro-me, evidentemente, ao processo de análise de que foi encarregado o LNEC.

esmagador da Área Metropolitana de Lisboa, já que o segmento relativo à faixa a Este da Península de Setúbal (Alentejo Central e Alto Alentejo) apenas representa cerca de 2,2% do PIB nacional em 2008.⁴ Por outro lado, se é certo que o aumento nominal do PIB entre 1995 e 2008 foi mais expressivo nas unidades territoriais do eixo urbano horizontal (quase 100%) do que na faixa urbana litoral (92%), tal deve-se essencialmente ao contributo da Grande Lisboa e da Península de Setúbal, já que tanto o Alentejo Central como (e sobretudo) o Alto Alentejo, apresentam patamares de crescimento económico inferiores à média do eixo urbano litoral.

Quadro 4
Valores do PIB nas duas configurações urbanas (1995/2008)

	PIB (milhares euros)		% do PIB de cada região no total nacional		Variação do PIB (%)	PIB per capita (milhares euros)
	1995	2008	1995	2008	1995/08	2008
Grande Porto	11 708	20 226	13,8%	12,2%	72,8%	15,7
Entre Douro e Vouga	1 902	3 650	2,2%	2,2%	91,9%	15,8
Baixo Vouga	3 021	5 647	3,5%	3,4%	86,9%	14,1
Baixo Mondego	2 837	5 229	3,3%	3,1%	84,3%	15,8
Pinhal Litoral	2 058	4 214	2,4%	2,5%	104,8%	15,7
Oeste	2 416	5 324	2,8%	3,2%	120,4%	14,7
Médio Tejo	1 669	2 952	2,0%	1,8%	76,9%	12,8
Lezíria do Tejo	1 897	3 355	2,2%	2,0%	76,9%	13,5
Grande Lisboa	25 672	51 624	30,2%	31,0%	101,1%	25,5
Eixo Urbano Litoral	53 180	102 221	62,5%	61,4%	92,2%	19,0
Grande Lisboa	25 672	51 624	30,2%	31,0%	101,1%	25,5
Península de Setúbal	4 698	9 210	5,5%	5,5%	96,0%	11,7
Alentejo Central	1 147	2 200	1,3%	1,3%	91,8%	13,0
Alto Alentejo	919	1 537	1,1%	0,9%	67,2%	13,1
Eixo Urbano Horizontal	32 436	64 571	38,1%	38,8%	99,1%	20,8

Por último, assinalem-se as diferenças em termos de PIB per capita. Aparentemente, não há diferenças significativas entre o eixo urbano litoral (19,0) e o eixo urbano horizontal (20,8). Contudo, uma vez mais, registe-se a diferença de valores observados no Alentejo Central e Alto Alentejo (a rondar os 13 mil euros per capita) e inclusive na Península de Setúbal (12 mil), face às restantes NUTS consideradas em ambas as configurações urbanas definidas.

5. Os estudos sobre demografia e sistema urbano desenvolvidos a propósito do TGV

A propósito da decisão sobre o traçado da linha do TGV foram desenvolvidos dois estudos sobre demografia e sistema urbano. Em EPYPSA (2004) faz-se “a análise do sistema urbano dos corredores que suportarão as futuras infraestruturas ferroviárias”, identificando as “principais zonas territoriais

⁴ Aliás, se imaginarmos um traçado «completo» do TGV, com início no Grande Porto e a cruzar a fronteira em Elvas, estaremos a falar de um território que representa cerca de 70% do PIB nacional.

para a geração/atracção de passageiros e mercadorias”, sabendo-se que” as novas infraestruturas ferroviárias (...) podem aparecer como instrumentos para potenciar modelos alternativos de desenvolvimento territorial”. Na linha, portanto, da estreita interligação entre uma infraestrutura de transporte desta natureza e as redes urbanas, como aqui defendido.

Neste estudo, os centros urbanos foram “definidos de acordo com critérios que ultrapassam a mera dimensão populacional de cada lugar”, tomando também em conta que “muitas funções urbanas estão distribuídas por lugares adjacentes à cidade principal”. Entre os principais elementos de análise e conclusões retêm-se os que dizem respeito à população urbana e aos centros urbanos. Quanto à evolução da população urbana em Portugal, assume-se que “a população residente em lugares com mais de 10 mil habitantes em 2001 registou na última década um acréscimo de 19,2%” (EPYPSA, 2004: 7). Isto é, “a população urbana referenciada a lugares com mais de 10 mil habitantes cresceu significativamente ao longo da última década, representando uma dinâmica de urbanização que afectou maioritariamente os lugares entre 20 mil e 50 mil habitantes”.

Os centros urbanos identificados⁵ neste estudo, ou seja, as localizações com maior dimensão e densidade, onde aquela dinâmica demográfica ocorreu, foram 83 e estão localizados “sobretudo na Região Norte (28) e Centro (25). Nas zonas de Lisboa e Setúbal encontram-se 22 centros urbanos e no Alentejo apenas 8” (*ibidem*: 9). Esses centros formam eixos, constituindo o eixo Porto-Lisboa “uma rede urbana fundamental polarizada pelas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto”, enquanto “as cidades de Coimbra, Aveiro e Leiria complementam esta estrutura” (*ibidem*:12). Por sua vez, no eixo Lisboa – Évora – Elvas, “destacam-se claramente quatro níveis de centralidade. Entre Lisboa e Setúbal encontram-se os principais centros urbanos de importância nacional. Num segundo nível, destaca-se Évora, como pólo de toda uma região pouco densa. A um nível inferior a Évora, destaca-se ainda Elvas que se apresenta como um centro sub-regional. O nível mais baixo caracteriza-se por uma dispersão de pequenos centros com menos de 10 mil habitantes, mais ou menos afastados geograficamente, que correspondem às sedes dos concelhos da região” (*ibidem: idem*).

Da hierarquia urbana e dos corredores de mobilidade estudados “ressalta evidente a supremacia de três cidades: Lisboa, Porto e Coimbra” (*ibidem*: 17), pois “as três apresentam capacidade de captar fluxos de população num espaço regional alargado. Este espaço cobre toda região do Norte, no caso do Porto, toda a região de Lisboa, Vale do Tejo e o Alentejo Litoral e Baixo Alentejo, no caso de Lisboa, e toda a região Centro, no caso de Coimbra”. O que permite constatar que “o sistema urbano que se encontra ao longo do eixo Porto-Lisboa é dominado pelas três cidades referidas e complementado por um conjunto denso de cidades médias que estruturam o território a nível sub-regional. Os centros que apresentam maior capacidade de estruturação do território são: Lisboa, Porto, Coimbra, Braga, Aveiro e Leiria” (*ibidem: idem*).

⁵ A análise dos centros urbanos tem “como critérios de delimitação de centro urbano, a continuidade geográfica das freguesias com densidade populacional superior a 500 hab/km², ou que integrem total ou parcialmente um lugar com mais de 5 000 habitantes, ou ainda que contenham fisicamente a presidência da Câmara Municipal” (EPYPSA, 2004: 7).

Por seu turno, “no corredor Lisboa – Évora – Elvas, o sistema urbano não se apresenta tão organizado. A supremacia de Lisboa é incontestável. Évora tem uma área de influência limitada sobretudo pela atração exercida pela cidade de Lisboa. A situação de Elvas denota alguma desarticulação com o sistema urbano nacional” (*ibidem*: 18). O que sublinha os contrastes que têm vindo a ser assinalados em relação ao eixo urbano litoral e ao eixo urbano horizontal.

Um outro estudo (SociNova, 2003), procurou igualmente debruçar-se sobre os impactos sociais e económicos decorrentes da introdução de um novo modo de transporte ferroviário em Portugal. Ao sublinhar-se a importância atual da mobilidade nas dinâmicas económicas e sociais contemporâneas, foi reconhecida a oportunidade que a nova ferrovia representa para o desenvolvimento de uma malha de centros urbanos mais próximos, bem como para o (re)ordenamento do território nacional e para a estruturação de novas acessibilidades à Europa.

Assim, nas suas principais conclusões, o estudo assume “o elevado valor estratégico» subjacente ao desenvolvimento de uma rede de alta velocidade, que a permite encarar como um “instrumento do crescimento económico, beneficiando a coesão económica e social no País” e que permite a aproximação de Portugal “aos demais parceiros da União, numa sociedade que precisa de atingir os padrões europeus no domínio das acessibilidades e transportes”. Em termos de impactos territoriais, o estudo sublinha o potencial da nova via ferroviária para “promover uma transformação socio-urbanística em territórios (hoje) relativamente distantes dos grandes centros urbanos», susceptível de romper “com a periferização de parte significativa do País – viabilizando quer a fixação de pessoas, quer de actividades económicas» (SociNova, 2003: 6).

No quadro dos diferentes cenários que o estudo apresenta encontra-se, de facto, uma preocupação permanente com soluções que valorizam os impactos socioeconómicos e territoriais associados ao TGV: nomeadamente em termos de ganhos de acessibilidade, diversificação de formas de mobilidade, aproximação (conectividade) dos centros urbanos (entre si e em relação ao exterior), reforço dos factores de investimento e desenvolvimento económico e reequilíbrio do país em termos de ordenamento do território.

Estes estudos, que de forma mais direta procuram equacionar os impactos da nova linha ferroviária de alta velocidade nas redes urbanas e na organização económica do território, são demonstrativos da importância central que estas questões devem, de facto, assumir, no processo de configuração desta infraestrutura de transporte.

6. Conclusão

O facto de muito trabalho sobre as estruturas territoriais e os processos de articulação urbana do país (que teve, designadamente, consagração profunda no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, o PNPOT), ter sido radicalmente subvertido pelas decisões associadas à imaginação das grandes mobilidades (TGV e novo aeroporto) merece reflexão aturada.

Que razões de autonomia e desligamento territorial se justificam para estas decisões? Por que razão elas não hão de depender das configurações urbanas e das suas inter-relações? É apenas uma súbita redução da dimensão urbana do país à sua capital e ao entendimento de que esta deve ser autossuficiente e, desse modo, desatenta à restante massa urbana?

A conclusão a que aqui se chega é que, de facto, o país perdeu capacidade para se pensar territorialmente e valorizar as circunstâncias que lhe dão massa e densidade (Reis, 2009). E que, consequentemente, isso levou a uma sobrevalorização da racionalidade autista da capital. Não são alheios a isso a própria matriz de representação política nacional nem tão pouco a redução do debate público a protagonistas pouco diversos, tanto de um ponto de vista ideológico, como de um ponto de vista territorial ou de poder relacional.

Mas também parece claro que assistimos à construção subliminar, não explicitada, de novas geografias e de novas fontes de poder. A economia portuguesa tornou-se fortemente marcada por protecionismos muito particulares. Os protecionismos concedidos a capitais que beneficiam do facto de terem criado nichos em sectores de um mercado interno favorecido (os chamados sectores de bens e serviços não transacionáveis). Para aí se deslocaram frações do capital que antes eram de raiz industrial ou exportadora. O objetivo foi, obviamente, beneficiar de rendas de situação que resultavam dessa proteção face a situações mais exigentes do ponto de vista da concorrência, da inovação ou do tipo de valor criado.

As grandes obras públicas, o sector imobiliário e turístico, com as rendas fundiárias que lhes estão associadas, foram campos privilegiados de disputa pela obtenção de novas proteções e de novas rendas. O Estado e a deliberação pública, cujas legitimidades têm de estar sujeitas a uma racionalidade inatacável e a uma transparência inquestionável, perderam essas condições quando se tornaram volúveis, se demitiram de uma explicitação política racional e se sujeitaram a aritméticas de decisão sem fundamento nem coerência.

O escrutínio da decisão política torna-se por isso essencial e convém revelar os termos e os fundamentos que o orientam. Foi isso que se procurou fazer neste texto, deixando claro que, não tendo havido uma racionalidade territorial e urbana para a imaginação do TGV em Portugal, é plausível a hipótese, que aqui se deixa, que tenha imperado a construção de uma nova geografia associada à capital, cuja finalidade principal tenha sido a geração de novas rendas fundiárias, numa economia rentista em que a decisão pública foi capturada pelos que se propõem dela beneficiar.

Bibliografia

EPYPSA (2004) Estudo de Mercado e Avaliação Socioeconómica e financeira da linha de alta velocidade Madrid-Lisboa/Porto. Relatório.

Gaspar, Jorge (2003) “Inserção da área metropolitana de Lisboa no País, na Península Ibérica e na Europa”. Atlas da Área Metropolitana de Lisboa, Área Metropolitana de Lisboa: 31-43.

PNPOT (2007) Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Relatório [http://www.territoriportugal.pt/pnpot/Storage/pdfs/PNPOT_RELATORIO.pdf].

Reis, José (2009) "As relações inter-regionais em Portugal e o "efeito-capitalidade". Finisterra, XLIV, 88: 25-36.

SociNova (2003) Análise Demográfica e Socioeconómica dos Corredores Ferroviários Portugueses e da Rede de Alta Velocidade. Relatório. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.

União Europeia (2011) The Territorial State and Perspectives of the European Union (2011 update): Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020. Informal Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development, 19th May 2011 Gödöllo, Hungary.

Resiliência urbana: definir para avaliar

Carlos Gonçalves, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa,

c.goncalves@campus.ul.pt

Resumo

Num contexto de aumento dos episódios de turbulência (ambiental, económica, social, política) que coloca países, regiões, cidades, sectores, empresas e famílias sob pressão cresce, na mesma proporção, a necessidade de aprofundar análises que permitam identificar as condições de que se devem dotar os territórios urbanos para suportar perturbações sem colapsar, capitalizando as competências que a superação dessas adversidades lhes conferem. É este o foco do conceito de resiliência evolutiva que procuramos clarificar neste texto.

Nesta reflexão procurar-se-á responder aos três propósitos, que de seguida enunciamos. i) Até que ponto importa reforçar/rever o referencial da “sustentabilidade”, incorporando-lhe os princípios discutidos no quadro teórico da “resiliência”? ii) Como balizar uma estrutura que dê corpo ao conceito de resiliência evolutiva? Que metodologias viabilizam a avaliação da resiliência urbana?

Palavras-chave

Resiliência; sustentabilidade, equidade, vulnerabilidade;

Abstract

At a time that turbulence (environmental, economic, social, political) increases day by day and this puts countries, regions, cities, sectors, companies and families under pressure, the necessity for further analyzes to identify the conditions that should prepare urban territories to withstand disturbance without collapsing, and learning with this process, grows. This is the focus of the evolutionary resilience concept that we will clarify in this paper.

We will try to find answers for the following three questions. i) How important is strengthening the sustainability concept with the resilience principles? ii) How to create a framework to the evolutionary resilience concept? iii) What kind of methodologies is able to measure urban resilience?

Keywords

Resilience; sustainability; equity; vulnerability

1. Introdução

A crise tomou de assalto a actualidade. Instalada em muitas cidades, a crise financeira transfigura-se em dívida pública que por sua vez, acciona os mecanismos da recessão económica, acelerando todos os processos que a causaram e que agora a amplificam. Neste solo fértil, o discurso da austeridade ganha corpo.

Nas diferentes intercepções do espectro económico, ambiental e social, prolifera um racional comandado pela busca do equilíbrio, estabilidade, retorno e/ou restabelecimento de um estado de “normalidade”. Esta lógica de equilíbrio/estabilidade/normalidade estende-se ao discurso científico que é produzido no plano da gestão de recursos. É exemplo disto, nomeadamente, o que deriva da

estrutura de pensamento subjacente ao conceito de sustentabilidade. Mesmo modo, este racional aplica-se na esfera da economia na medida em que se direcciona a grande fatia dos esforços para o realinhamento com as trajectórias (de crescimento) das quais nos desvinculamos. O discurso em torno das questões sociais é, igualmente, revestido pela lógica do retorno à estabilidade. A figura do consenso é evocada como solução que há-de assegurar a manutenção, ou em caso de rotura, o restabelecimento da paz social. Abre-se aqui espaço para que se questione se é possível e (sobretudo) se é desejável que se retomem trajectórias abandonadas. Centra-se assim o alvo do conceito de resiliência evolutiva que procuramos clarificar neste texto.

A geografia tem negligenciado a adopção do referencial teórico da resiliência. Só recentemente a ciência regional e a geografia económica têm desencadeado esforços para operacionalizar os avanços alcançados pelos que teorizam em torno do referencial da resiliência, quer pelo lado da abordagem mais próxima da engenharia (retomar as trajectórias de origem), quer pela concepção da biologia (procurar novas posições de equilíbrio, eventualmente adoptando novas trajectórias). Mais recentemente os esforços orientam-se para indagar as dimensões que permitem períodos longos e ininterruptos de desenvolvimento. Isto é, consideram pertinente aprofundar a ideia de resiliência evolutiva, enquanto perspectiva analítico-prepositiva possibilitadora do questionamento da consistência dos processos de desenvolvimento dos territórios. O desenvolvimento que tenha como meta suprir as necessidades actuais sem inviabilizar o(s) futuro(s) para as gerações vindouras (sustentabilidade) só terá operatividade se os sistemas socio-ambientais se dotarem de propriedades que lhes permitam lidar com pressões de vária ordem sem colapsar (resiliência).

A ideia de resiliência, na perspectiva evolutiva, é assim mais facilmente aceite pela geografia económica onde têm relevo autores como Boschma & Martin (2007; 2010a) e Simmie & Martin (2010). Admite-se o racional de que os grandes choques podem comportar uma componente formativa observável nos padrões de mudança que os territórios desenham com o passar dos tempos. Relaciona-se o crescente interesse por esta componente da resiliência com a crise do mercado imobiliário, transposta para o plano financeiro e sequente crise económica cuja erupção teve lugar no verão de 2008. Neste contexto o referencial da resiliência apresenta utilidade quer pela observação do comportamento de resposta das diferentes regiões face à crise em si mesma, quer na apreciação dos impactes que as políticas de austeridade têm produzido em economias locais.

Nesta reflexão procurar-se-á responder aos três propósitos, que de seguida enunciamos: i) até que ponto importa reforçar/rever o referencial da “sustentabilidade”, incorporando os princípios discutidos no quadro teórico da “resiliência”?; ii) como balizar uma estrutura que dê corpo ao conceito de resiliência evolutiva?; iii) quais as metodologias mais viáveis para avaliar a resiliência urbana?

As secções seguintes organizam-se em torno das questões formuladas, procurando argumentos que as resolvam respeitando a ordem estabelecida. Primeiro, discute-se em que aspectos os referenciais de resiliência evolutiva e a sustentabilidade se complementam ou se reforçam. Depois, traçam-se limites para o conceito de resiliência evolutiva. Por último, segue-se um ponto sobre a problemática da

avaliação da capacidade de resiliência tendo por base os sistemas urbanos. Com a secção das concussões fecharemos o círculo que desenhamos com esta reflexão.

2. Resiliência da sustentabilidade

2.1. Sustentabilidade: o que é?

O conceito de sustentabilidade inscreveu-se na agenda dos ambientalistas há mais de quatro décadas. Ao longo do já extenso caminho percorrido, este conceito irrigou os campos científicos, técnicos e políticos. Para remontar às suas origens temos de nos referir à Conferência das Nações Unidas realizada em Estocolmo (Suécia) em 1972, onde se problematizou a relação entre ambiente natural e actividades humanas. Do conteúdo da discussão identifica-se a necessidade de gerar um conjunto de princípios que corporizassem uma visão global para redireccionar a deriva preocupante por onde seguia o progresso no planeta. Identificada a necessidade neste fórum, só em 1987 é que se especificam os contornos do conceito de desenvolvimento sustentável. Conceito que viria a ser adoptado como referência para todas as políticas de desenvolvimento.

É no “Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future”, apresentado em 1987, em resposta à encomenda do Secretário-geral das Nações Unidas formulada em Dezembro de 1983, que os seus relatores, encabeçados por Gro Harlem Brundtland, enxertam o conceito de sustentabilidade na lógica do desenvolvimento. Tal acontece logo no terceiro ponto afecto ao questionamento dos desafios globais, intitulado como “desenvolvimento sustentável”. Postula-se que *“humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”* (<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>). Cunha-se assim a máxima que passou a orientar as políticas de desenvolvimento sectoriais e territoriais a várias escalas. Todavia, sublinhamos que o mesmo relatório esclarece que o conceito de desenvolvimento sustentável implica limitações (que não são limites absolutos) impostos pelo avanço da tecnologia, das organizações sociais, dos recursos ambientais e pela capacidade de absorção dos efeitos das actividades humanas por parte da biosfera.

Para além do mais, o ponto onde se formula o conceito termina do seguinte modo: *“poverty is not only an evil in itself, but sustainable development requires meeting the basic needs of all and extending to all the opportunity to fulfill their aspirations for a better life. A world in which poverty is endemic will always be prone to ecological and other catastrophes”* (<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>). Com outra formulação, defende-se que um mundo onde a pobreza e a iniquidade são endémicas será sempre vulnerável a crises ecológicas, ou de qualquer outra natureza. O desenvolvimento sustentável, de acordo com o (assim designado posteriormente) Relatório de Brundtland *“requires meeting the basic needs of all and extending to all the opportunity to satisfy their aspirations for a better life”*. Colocam-se como condições a satisfação das necessidades humanas por via do aumento do potencial produtivo e que se assegure integral equidade na distribuição das

oportunidades que daí decorrem. Estão subentendidos dois patamares de estabilidade nesta formulação. O primeiro pressupõe que o ritmo de progresso se adequa à capacidade de absorção das transformações provocadas nos sistemas naturais. O segundo patamar reclama equidade na repartição dos benefícios alcançados com o processo de desenvolvimento. Note-se ainda que o modo como o conceito foi apresentado faz depender o primeiro nível de equilíbrios dos resultados alcançados no segundo. Como veremos no ponto seguinte, assistiu-se a um desequilíbrio na persecução dos equilíbrios inscritos na matriz original do conceito.

Sendo um ponto nevrálgico do conceito de sustentabilidade, do que falamos quando falamos de equidade? Um dos modos de colocar a leitura da equidade enquanto conceito norteador da repartição dos proveitos do desenvolvimento é, segundo Le Grand (1991), “*equity as envy-freeness*”. Uma distribuição equitativa será, neste quadro, aquela que não é condicionada pela competição e a repartição justa a que, simultaneamente, não padece de competição e atende à eficiência de Pareto¹. Uma formulação mais próxima da problemática da distribuição no contexto do estado social é traduzido pelo princípio designada por “*Hicks-Kaldor compensation*”, segundo o qual, as mudanças económicas incrementam o bem-estar social, sempre que tal mudança possibilite aos que com ela mais ganham, compensar os perdedores sem com isto hipotecar a sua condição de ganhadores. Le Grand (1991, 32) citando Hicks (1940), formula o princípio do seguinte modo: “*if A is made so much better off by the change that he could compensate B for his loss, and still have something left over, then the reorganization is an unequivocal improvement*”. Soja (2010) vincula a equidade a condições mínimas de acessibilidade. Podemos assim dizer que a equidade pressupõe um limiar mínimo de igualdade de acesso. Uma estratégia pró-equidade, “*favors the less well off more than the well-to-do. That is should be redistributive, not simply economically but also, as appropriate, politically, socially, and spatially*” Fainstein (2010, 36).

Desenvolvimento sustentável remete para a necessidade de se criarem, e se manterem, todas as hipóteses em aberto no que toca à prosperidade. Exige que se criem as condições para que o processo de desenvolvimento não elimine caminhos (nem caminhantes) que, deste modo, diminuam a capacidade de escolha colocada a cada geração e em cada salto geracional.

2.2. Equidade condição da sustentabilidade

Na esfera planetária é notória a crescente concentração das populações e das suas actividades em contextos urbanos. Inseparável dos movimentos migratórios das populações, procurando, deste modo, atender às suas aspirações e oportunidades, a opção pelo contexto urbano suplanta hoje a filiação a espaços rurais. Para atestar a veracidade deste processo (partindo da escala global), basta atentar aos últimos 500 anos e o que neles aconteceu no que toca ao processo de urbanização.

¹ A eficiência tal como é definida por Pareto, é entendida no campo da economia como uma distribuição de recursos que melhora as condições de um indivíduo sem degradar a situação de nenhum outro.

Começamos por referir que a população mundial á 500 anos aproximava-se dos 438 milhões. Este contingente conheceu incrementos de 0,16% entre 1500 e 1700, totalizando na data apontada 603 milhões de pessoas. No século passado, mais exactamente no início da década de 70, assinalou-se a passagem da marca dos 3 biliões. Transpostas 3 décadas, ou seja, no final do século, o número antecedente tinha duplicado. As estimativas das Nações Unidas, examinadas por (Storper, van Marrewijk, & van Oort, 2012), apontam para que se atinja uma população de 9.3 biliões em 2050 e 10.1 biliões em 2100.

Acompanhamos a inquietação apresentada pelos autores referidos, relativa ao facto de se colocar em confronto o crescimento exponencial da população e a rigidez referente à dimensão do planeta (vista, principalmente pela quantidade de recursos disponíveis). Com uma população crescente, num planeta com dimensões inelásticas, a estratégia encontrada para gerar acessibilidade a condições de vida qualificadoras o percurso concreto da vida humana que, segundo SEN (2003) tem mais que ver com as escolhas de que se dispõem do que com os rendimentos a que se acede, tem sido a concentração das populações nas cidades.

Todavia os desequilíbrios não se esbateram, antes pelo contrário, *“a desigualdade global tem vindo a crescer, primeiro mais rapidamente e depois mais lentamente, mas quase ininterruptamente desde a Revolução Industrial”* (Milanovic, 2012, p. 152). A distribuição global de rendimentos garante aos 10% mais ricos 56% do rendimento, dispensando para os 10% mais pobres 0,7% do bolo. O rácio entre o rendimento médio dos 10% do topo e o rendimento dos 10% do fundo é de 80 para 1² (Milanovic, 2012, p. 145). Dito de outro modo, a parcela correspondente a 5% dos mais ricos do planeta obtém 37% dos rendimentos globais. No extremo oposto, de acordo com a fonte que temos vindo a citar, os 5% mais pobres têm à sua disposição 0,2% dos rendimentos gerados na economia global. Quer isto dizer que o rácio entre o topo e a base da pirâmide assume uma proporção de cerca de 200 para 1. Dito de outro modo, um cidadão pertencente á fatia dos 5% mais pobres para ganhar o que um seu congénere, desta feita pertencente aos 5% do topo, teria de trabalhar uns improváveis dois séculos.

Atendendo ainda á escala do planeta, os equilíbrios que se operam são estabelecidos por sistemas de acessibilidade a recursos de abrangência global. Equacionam-se as grandes concentrações de consumo de recursos e de que modo este padrão se relaciona com os equilíbrios ecológicos, económicos e sociais. Num plano mais abrangente, observando desta feita à escala do tempo, a equidade envolve, na confluência com a meta da sustentabilidade, a ponte intergeracional que conduz à ponderação do nível de acesso aos recursos. A este propósito, consideremos dois resultados que decorrem de reflexões que a governação global tem recentemente patrocinado. Primeiramente considere-se o Relatório do Desenvolvimento Humano de 2011 (PNUD, 2011). Este documento orienta-se, tendo em conta a rumo

² Num país desenvolvido “normal” a média raramente ultrapassa os 10 para 1.

inculcado no subtítulo, para a meta de obter *“um futuro melhor para todos”*, por via da conjugação dos propósitos: *“sustentabilidade e equidade”*.

O mesmo documento vaticina, logo no primeiro parágrafo, que a orientação a prosseguir pela Cimeira do Rio+20 seria a construção de consensos capazes de compatibilizar a *“salvaguarda do futuro do planeta e das gerações futuras, em todos os lugares, a uma vida saudável e gratificante”* (PNUD, 2011). O âmbito do relatório fixa-se na indissociabilidade entre a sustentabilidade e a equidade (no dizer dos relatores: *“das questões básicas da equidade”*). Discute-se assim a confluência entre a herança ambiental a transferir para as gerações vindouras com concepções de imparcialidade, justiça social e melhorias na acessibilidade aos determinantes da qualidade de vida. Afasta-se a ideia de sustentabilidade do foco ambiental, centrando-se a atenção nas formas/possibilidades disponibilizadas às populações, para que estas possam decidir como viver, atentando aos efeitos que isso provoca nos demais habitantes do planeta (atuais e futuros). O relatório defende que existem alternativas à desigualdade e à insustentabilidade e que o desenvolvimento humano tem que ver com a capacidade que as pessoas detêm (ou não) de alargar as suas escolhas, especialmente no modo como partilham os recursos naturais. Deste modo, *“é vital compreender as ligações entre a sustentabilidade ambiental e a equidade se quisermos expandir as liberdades humanas das gerações actuais e futuras”*(PNUD, 2011).

Na sequência, e como segundo resultado do debate global que pretendemos aqui evocar, vejamos o esforço para reformular a conceito de desenvolvimento sustentável, presente na Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, aprovada em Junho de 2012. Este documento de vinculação política com âmbito global, aceita o rumo traçado pelo relatório referido acima, reflectindo-se primeiramente no título que adopta *“o futuro que queremos”*, dando sequência à persecução de *“um futuro melhor para todos”* (PNUD, 2011), ambos tributários do *“nosso futuro comum”* (Relatório de Brundtland, 1987).

Consubstanciando o que designam de *“Visão Comum”* reafirmam o compromisso de promover o desenvolvimento sustentável reeditando a mediação entre as três esferas (economia, sociedade e ambiente) sem perdas nas transições geracionais. Contudo, reforça-se a orientação no plano das questões sociais (nomeadamente na irradicação da pobreza) e assume-se amplamente uma visão do desenvolvimento sustentável que promova um crescimento inclusivo e equitativo. Quer isto dizer, que seja capaz de criar mais oportunidades e melhores mecanismos de as repartir por todos. Recolhesse-se também, que as pessoas são o cerne do desenvolvimento sustentável e que o esforço deve visar um *“mundo mais justo, equitativo e inclusivo”*. Para tal será necessário reduzir as desigualdades, fomentando o desenvolvimento social equitativo, de modo a viabilizar melhorias no acesso a níveis básicos de vida (Naciones Unidas Asamblea General, 2012).

Estes dois exemplos colocam a ênfase na intervenção global em termos de promoção da equidade, conferindo-lhe um papel instrumental de efectivação do objectivo de desenvolvimento sustentável. Importa-nos, contudo, equacionar a capacidade de sustentar a sustentabilidade, propósito que será

discutido recorrendo ao referencial da resiliência, particularmente considerando a sua proposta de leitura evolutiva do desenvolvimento.

Rematando esta aproximação ao conceito e sustentabilidade, importa referir a sua relação com a ideia de resiliência. Stiglitz, Sen, & Fitoussi, (2009, p. 236) diferenciam dois tipos de sustentabilidade: i) sustentabilidade “fraca” que, segundo os autores, congrega uma interpretação centrada na componente económica que dominou os anos 70 onde se reproduziam as teorias neoclássicas de crescimento: *“standard growth models generally consider that output is only determined by technology and the available quantities of two production factors, labor and capital”*; e, ii) sustentabilidade “forte” onde se considera que *“critical levels must be maintained for most of natural resources. These critical levels must be at least equal to those necessary for basic-life support functions and more probably higher if we want to keep reasonable levels of environmental resilience, i.e. the capacity of ecosystems to regenerate and return to equilibrium aftershocks”*.

Num documento publicado pelo Fundo Monetário Internacional, desenvolvido pelo seu departamento de investigação, intitulado “Inequality and Unsustainable Growth : Two Sides of the Same Coin ?” (Berg & Ostry, 2011), os seus autores, para além dos demais aspectos, colocam em questão a durabilidade dos episódios de crescimento, observando as ligações que mantêm com a iniquidade na distribuição do rendimento. Defende-se que *“income distribution may also - and independently - belong in this “pantheon” of critical growth determinants”*(Berg & Ostry, 2011).

3. Referencial teórico da resiliência

A discussão teórica é um trabalho em progresso admitindo-se que a avaliação de Swanstrom (2008) citado por (Hassink, 2010, p. 2): *“resilience is more than a metaphor but less than a theory and it can be best depicted as a conceptual framework”*, é assertiva, no modo como resume o ponto de situação dos desenvolvimentos alcançados no que à resiliência diz respeito. Todavia, o trabalho já desenvolvido abre uma janela para a imprevisibilidade e conseqüentemente, coloca-se em questão o equilíbrio como força gravítica intocável. Coloca-se em questão a capacidade de resposta do pensamento linear e da relação causa/efeito, bem assim, a viabilidade da compartimentação dos sistemas como forma de explicar partes do todo. Em alternativa, buscam-se explicações assentes na possibilidade de múltiplos equilíbrios, no funcionamento integrado, nos efeitos de *feedback* e na complexidade como propriedades dos sistemas. É na confluência destas abordagens que germina e ganha consistência o referencial da resiliência.

Sublinhamos a actualidade da pulverização da incerteza relacionada com um sentido crescente de imprevisibilidade quanto ao future, *“we live in challenging times with a heightened sense of uncertainty and constant reminders of the unpredictability of what might be lurking around the corner”* (Davoudi, 2012, p. 299). Esta tensão constante desemboca no descredito da linguagem do planeamento e dos planeadores. Parece que se assiste a uma substituição do discurso da

sustentabilidade pela ideia de resiliência, em processo análogo ao da submissão do “ambiente” pela profusão do imperativo das “alterações climáticas” (Davoudi, 2012)

Reduzir riscos, mitigar impactos, agilizar e reforçar as respostas têm sido os mecanismos mais comumente propostos para enfrentar os desafios. Contudo, tal como (Martin-breen & Anderies, 2011) sugerem, as soluções não têm sido suficientemente consistentes para resolver os problemas a que se propõem. Como exemplos disto, os autores referem as insuficiências das respostas no plano da pobreza crónica, trajecto para a sustentabilidade, aquecimento global, crescimento da população ou incremento do consumo de energia.

Neste quadro, a resiliência, enquanto estrutura de reflexão teórica, ganha espaço no decurso das últimas quatro décadas, polinizando várias ciências após a sua encubação ocorrida na psicologia e na ecologia. Mais recentemente o referencial teórico tem “infectado” uma plêiade de disciplinas, desde as ciências políticas, administração, sociologia, história, prevenção de catástrofes, planeamento urbano e desenvolvimento regional (Martin-breen & Anderies, 2011)

Seguimos autores como Pandal et al, (2010) que dividem a evolução do conceito em dois grandes significados. O primeiro assenta na análise de equilíbrio e o segundo na análise dos sistemas adaptativos complexos.

O primeiro tem ocupado uma parcela significativa do esforço de investigação procurando os mecanismos que habilitam os sistemas (ambientais, sociais, económicos) a retomar a “normalidade”. Dito de outro modo, indagam-se as condições conducentes a que o sistema retome a posição que assumia antes de ter sofrido o choque que o destabilizou. Ou seja, está em causa, reconstruir a sua posição de equilíbrio originária ou então perceber os processos que conduzem o sistema a uma nova “normalidade”, no caso de se aceitar a possibilidade de existir mais do que uma (“normalidade”). Nesta última variação (que corresponde a uma reconfiguração do conceito) defende-se que existem múltiplos equilíbrios. Os ecossistemas têm capacidade de responder a perturbações reconfigurando a sua estrutura e com isto, criar novos sistemas de funcionamento (Swanstrom, 2008).

O segundo grande significado assumido pela resiliência (sendo este mais recente), segue por outra via. Neste caso perseguem-se as razões que garantem o sucesso continuado, de longo prazo, possibilitadoras de resiliência adaptativa ou incremental. Para tal, rejeita-se a ideia de equilíbrio e assume-se que os sistemas são adaptativos e complexos. Procuram-se os processos que desencadeiam a mudança constante como um pré-requisito para persistir (Folke et al., 2010), em oposição ao efeito reactivo provocado por um choque pontual.

Configurações do conceito de resiliência	Área científica de origem	Princípios	Enfoques da resiliência	Natureza da perturbação	
				Progressão lenta	Embate repentino
Resiliência engenharia	Física	O sistema retorna ao ponto de partida reassumindo o estágio (ou configuração) de equilíbrio, após estar sujeito uma pressão. Baseia-se na resistência ao choque e na estabilidade em referência a um equilíbrio. O sistema resiste a alterações na sua “normalidade” e quando estas acontecem, este tem a capacidade de a repor. Medidas: tempo de recuperação.	Equilíbrio único	Mantem as normas estabelecidas, entendidas como “naturais” Exemplo: pleno emprego, não obstante da fragilidade presente na base económica.	Retoma a normalidade Exemplo: o nível de emprego é reposto na trajectória que seguia antes da perturbação
Resiliência ecológica	Biologia	Observa a magnitude do choque ou distúrbio que o sistema consegue absorver antes de se destabilizar e catapultar para outro estágio de estabilidade. Baseia-se na análise sistémica e considera os <i>feedbacks</i> que se geram no sistema visto como um todo. Medidas: robustez, capacidade de absorção de perturbações	Múltiplos equilíbrios	Melhora o desempenho Exemplo: os níveis de emprego superam os que existiam antes do choque	Estabelece uma “nova normalidade” Exemplo: o crescimento do emprego posiciona-se em trajectórias diferentes, beneficiando das condições decorrentes do choque.
Resiliência adaptativa	Teoria da complexidade; sistemas adaptativos	Foca-se na capacidade (anticipativa ou reactiva) de reorganização da forma e/ou da função de modo a minimizar o efeito de um choque desestabilizador. Medida: vulnerabilidade à surpresa; exposição a stresses e choques; flexibilidade das respostas.	Sistemas adaptativos complexos	Adaptação incremental (ou contínua). Exemplo: o ajustamento permite reduzir a perda de emprego e a sua volatilidade	Adaptação incremental (ou contínua) Exemplo: a (re)distribuição dos recursos, poder e oportunidades suporta níveis e trajectórias de empregabilidade aceitáveis.

Tabela 1 - Elementos introdutórios á compreensão das três configurações do conceito de resiliência: engenharia, eco lógica, adaptativa. Fonte: adaptado, com base em Pendall, et al (2010, p.8) e Martin (2011)

Na tabela 1, apresentam-se alguns elementos que constituem uma síntese das diferentes configurações do conceito. Aponta-se a sua proveniência, uma súmula dos princípios que lhes estão subjacente o enfoque que cada uma delas propõe e nas duas últimas colunas, o modo como respondem, de acordo com a natureza do choque sofrido. Para este efeito usamos o comportamento hipotético no emprego numa região. Esta tabela síntese, servirá como fio condutor dos pontos seguintes, onde se

desenvolverá mais detalhadamente cada uma das configurações do conceito e se discutirá o modo como decorrem os diálogos e as transições de umas para as outras (reconfigurações).

A primeira definição de resiliência desenvolve-se em torno de três dimensões: resistência; estabilidade e equilíbrio. Resiliência física (na acepção que mais aproveita à engenharia), “*concentrates on stability at a presumed steady-state, and stresses resistance to a disturbance and the speed of return to the equilibrium point*” (Pendall, Foster, & Cowell, 2008, p. 72) citando Berkes & Folke (1998).

Assumir a capacidade de resiliência como um descritor de dinâmicas, reclama a necessidade de aferir, primeiramente tais mecanismos de transformação, bem assim a sua natureza. Destilando o que consta na literatura Foster (2006), advoga que a resiliência convoca os seguintes atributos: i) a resiliência conjuga dois tipos: a) preparação/prontidão; e, b) performance; ii) a resiliência não se aplica apenas a sistemas na sua globalidade, mas pode atender a campos específicos do sistema (por exemplo: subsistema das infra-estruturas, da estrutura biofísica, do planeamento e governança, da base económica e social); iii) a demonstração de resiliência numa componente do sistema não garante que as demais tenham a mesma capacidade; e, iv) a resiliência pode ser desenvolvida (Foster, 2006, p. 11;12).

4. Avaliar a capacidade de resiliência

A preocupação com a avaliação da resiliência é um aspecto transversal á maioria dos autores que se têm dedicado a esta temática. Neste ponto analisaremos a forma como esta premissa tem sido abordada na literatura em cada uma das dimensões a que nos temos referido.

Debruçando-se sobre os princípios subjacentes ao que consideram ser cidades resilientes (considerados na sua condição de sistemas adaptativos complexos) face aos desastres naturais (“*hazards*”) Godschalk (2003), advoga a necessidade de se considerar combinações de pressupostos aparentemente opostos. A investigação dedicada á análise das respostas dos sistemas resilientes aos efeitos dos desastres naturais sugere que estes comportam as seguintes características: i) apresentam redundâncias, manifestadas em componentes funcionais sobrepostos garantindo que quando uma parte do sistema falha isso não implica um colapso integral; ii) comportam diversidade, traduzida em diferenciação de funcionalidades de modo a proteger o sistema face a vários tipos de ameaças; iii) internalizam eficiência, verificada no rácio positivo de energia fornecida e consumida; iii) funcionam com autonomia, manifestando capacidade de dispensar ou mesmo repelir mecanismos de controlo externo; iv) são resistentes, apresentando poder suficiente para resistir a pressões externas; v) apresentam interdependências, na medida em que as componentes do sistema estão todas conectadas, suportando-se mutuamente; vi) desencadeiam adaptabilidade, capitalizando em flexibilidade para mudar, a capacidade de aprender com a experiencia; vii) são colaborativos porque criam oportunidades e incentivam a participação dos vários actores.

A resiliência da estrutura socio-urbana e a relação que estabelece com os recursos disponível pode ser entendida, tal como Adger (2000, p.352) sugere, nos efeitos positivos ou negativos que estabelece com aspectos tais como, exclusão social, marginalização e capital social. A relação de dependência entre recursos disponíveis numa comunidade traduz-se na estrutura social, no modo de vida e na estabilidade quando estas são função da produção de recursos no quadro de uma economia local. Estabilidade de rendimentos, estabilidade social e migração são elementos que relevam no equacionamento da relação de dependência entre comunidade e recursos disponíveis.

Dando um exemplo de ligação entre ecossistema e resiliência social, argumenta-se no sentido de que *“the demand for diverse and resilient resources partially determines location for settlement. Differential concentrations of population across a landscape reflect the differing levels of comparative advantage in economic, political and social parameters of each site”* (Adger (2000, p.352) . Faz-se depender a estrutura social das comunidades, o seu meio de vida e em última análise a sua estabilidade, da produção possibilitada pelo acesso e distribuição de recursos. A observação dessa correlação materializa-se em indicadores de: i) estabilidade da estrutura social; ii) estabilidade das fontes de rendimento; e, iii) dimensão e natureza dos fluxos migratórios.

Nesta abordagem, defende-se que comunidades cuja base económica assenta na exploração de um único recurso têm menos capacidade de adaptação que outras em que a base económica se alarga cobrindo um mosaico de nichos diversificados. Contrapõem-se, a título de exemplo, o diferencial de adaptabilidade entre comunidades adstritas a actividades de extracção mineira e comunidades orientadas para o uso de recursos costeiros. Ou seja: *“communities dependent on a single underground mineral resource are however severely constrained in their ability to adapt (FREUDENBURG, 1992), partly because subsoil resources appear to be randomly distributed across geographical areas. By contrast, coastal resources are attractive regions for economic growth and support an increasing proportion of the world’s population because they are inherently diverse, allow multiple social and economic niches and hence are resilient compared to areas dependent on a single resource”* (ADGER, 2000, p.352).

Se a resiliência, decorrente neste caso da diversidade, de uma comunidade costeira é maior, fruto do alargamento das possibilidades que essa comunidade beneficia (pesca, extracção de outros recursos, turismo e transportes, só para referir alguns aspectos nas combinações possíveis), a vulnerabilidade pode surgir de pressões externas ao ecossistema, como por exemplo as que se colocam por via de um derrame de crude. Por seu lado, uma comunidade dependente da extracção de recursos minerais depende mais directamente da variabilidade do mercado do mineral em causa. A integração em mercados regionais ou globais traz à coacção tanto o lado positivo (mais consumidores), como o negativo (maior pressão para eficiência, massificação, especialização e conseqüente redução de diversidade) dos efeitos.

Colocando a discussão num plano em que a resiliência social estabelece relações estreitas com a dependência face a recursos naturais Adger (2000) diz-nos que existem parametros-chave a para a

medir. Nesta presecção, considera-se que a resiliência social é determinada institucionalmente uma vez que são as instituições que desenham os sistemas sociais e consequentemente as suas estruturas económicas a começar pelas que convencionam a distribuição e acesso aos recursos. Neste contexto a resiliência social para Adger (2000) decorre de indicadores que medem transformações: i) no quadro institucional; ii) na estrutura económica; e, iii) na matriz demográfica.

No que toca aos aspectos da resiliência económica o autor alerta para a importância da natureza do crescimento económico e a estabilidade e a forma como é feita a distribuição de rendimento pela população. Relativamente à natureza do crescimento económico, o enfoque num número reduzido de recursos potencia a rigidez e a dependência das comunidades, na medida em que a especialização (da própria localização, das competências da força de trabalho e dos recursos tecnológicos) fomenta esta rigidez. Na mesma linha, a variabilidade nas condições ambientais, expõe o risco que decorre da dependência que determinada comunidade manifesta face a um recurso específico. O impacto da ocorrência de fenómenos extremos (de natureza climática por exemplo) na vulnerabilidade de comunidades especializadas é mais forte, seguindo a ótica do autor que temos seguido.

A estabilidade é apresentada como outro aspecto da resiliência social. Estabilidade é entendida no plano da (in)segurança que envolve o modo-de-vida das comunidades (por exemplo no que respeita às fontes de rendimento) na medida em que uma estrutura social estável é indutora de inovação e de desenvolvimento tecnológico, bem assim, resulta de (e em) externalidades provenientes do investimento em capital humano. Em suma: *“these sources of economic growth (human capital and technological development) are encouraged by stable social and economic circumstances”* (Adger, 2000, p.355).

De igual modo, a sustentabilidade do crescimento económico, tal como é defendido por Adger (2000), é função da equidade na distribuição dos recursos pela população. As explicações para esta correlação estão próximas de uma leitura Keinesiana segundo a qual uma distribuição equitativa da riqueza fomenta a procura agregada (Adger, 2000, citando Kim, 1997) e que a iniquidade em larga escala prejudica a produtividade (Adger, 2000, citando Persson e Tabellini, 1994).

As mudanças na estrutura demográfica são, de igual modo, entendidas como indicador de resiliência. Contudo, a leitura linear entre saldo migratório positivo numa dada comunidade e resiliência não é uma conclusão linear. Não é assim correcto inferir correlações entre níveis de mobilidade laboral ou aumento gradual da população ao longo do tempo. As variações na estrutura demográfica (mormente as que resultam do saldo migratório) tanto podem indiciar existência de instabilidade como mecanismos para a atingir. Depende do tipo de migrações. Esta ideia assenta nas seguintes razões. No caso das migrações forçadas (por via, por exemplo, da inexistência de fontes de rendimento numa comunidade), por norma traduzem-se em impactos negativos na estrutura social tanto no território de origem quanto no de destino do fluxo.

Por seu turno, se o fluxo decorre de um factor diferenciador de atractividade apresentado por um qualquer destino (mais frequentemente associado a áreas urbanas) e se tal se traduzir em remessas de

recursos para a origem, estaremos em presença de uma tipologia de migração fomentadora de resiliência. Nestes casos (“*circular and seasonal migration*”) o fluxo migratório corresponde, em contexto de comunidades dependentes de recursos específicos, a uma estratégia de dispersão do risco e aumento da adaptabilidade, por via do alargamento das possibilidades de obtenção de rendimentos (reduzindo a dependência), adoptada pelas famílias (Adger, 2000). Não é demais reforçar, que a tipologia de fluxo migratório indicativa de ausência ou perda de resiliência acusa situações em que a opção não é voluntária. Corresponde a imposição resultante de ausência de alternativas. Ou seja “*in the face of significant external stress population displacement is often an indicator of the breakdown of social resilience*” (Adger, 2000, p.357).

5. Conclusão

O uso do referencial da resiliência tem-se expandido, no que aos esforços de comprovação empírica diz respeito, principalmente no campo da relação entre sistemas naturais e os usos que as comunidades fazem dos recursos. Procuram estabelecer-se equilíbrios entre preservação dos recursos e acesso a serviços ambientais fornecidos pelos sistemas naturais.

Assume-se, na generalidade dos casos, que a tensão entre os condicionalismos incutidos ao funcionamento dos sistemas naturais diminui-lhes a capacidade de gerar serviços ambientais vitais para as comunidades humanas. Esta relação perpassa, por exemplo, os estudos dedicados a avaliar os impactos das alterações climáticas. Aqui, o ponderador coloca-se numa correcta (equilibrada) gestão dos recursos, tendo em mente que não devem ser ultrapassados os limiares a partir dos quais os sistemas deixam de ser capazes de desempenhar as suas funções. É este o racional que preside à concepção de resiliência, quando este tem uma leitura centrada nas “leis” da biologia.

Contudo, neste caso, admite-se que um sistema pode assumir diferentes trajectórias de desenvolvimento, colocando-se de parte a visão mais restrita que circunscreve a abordagem da resiliência a uma única situação de equilíbrio (à qual seria inevitavelmente necessário voltar), como a que se propõem no campo da engenharia. Todavia, a discussão teórica é um trabalho em progresso admitindo-se que a avaliação de Swanstrom (2008) citado por (Hassink, 2010, p.2): “*resilience is more than a metaphor but less than a theory and it can be best depicted as a conceptual framework*”, é acertiva, no modo como resume o ponto de situação dos desenvolvimentos alcançados.

Redundância e eficiência, diversidade e interdependência, resistência e flexibilidade, autonomia e colaboração, planeamento e adaptabilidade, são algumas das componentes da resiliência que exigem uma apreciação fora do racional da linearidade do tipo causa/efeito, se se pretender operacionalizar a sua mensuração. Implicam pois que se observe a tensão entre os respectivos opostos.

Referências bibliográficas:

- Adger, W. N. (2000). "Social and ecological resilience: are they related?" Progress in Human Geography 24(3): 347–364.
- Berg, A. G., & Ostry, J. D. (2011). "Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin?" International Monetary Fund - Research Department
- Davoudi, S. (2012). "Resilience: a bridging concept or a dead end?" Planning Theory & Practice, 13(2): 299–333.
- Fainstein, S.(2010). The just city. Ithaca and London, Cornell University Press, 211p.
- Folke, C. et al. (2010). "Resilience thinking : integrating resilience, adaptability and transformability". Ecology and Society, 15(4).
- Foster, A. (2006). "A case study approach to understanding regional resilience". Annual Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning (pp. 1–45). Texas, Institute of Urban and Regional Development.
- Godschalk, R. (2003). "Urban hazard mitigation: creating resilient cities". Natural Hazards Review, 4(3): 136–143.
- LeGrant, J. (1991). Equity and choice. Bristol, Harper Collins Academic, 190p.
- Hassink, R. (2010). "Regional resilience: a promising concept to explain differences in regional economic adaptability?" Cambridge Journal of Regions, 3(1): 45–58.
- Martin, R. (2011). "Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks". Journal of Economic Geography, 12(1): 1–32.
- Martin-Breen, P. & Anderies, M. (2011). "Resilience : a literature review". Rockefeller Foundation
- Milanovic, B. (2012). Ter ou não ter, uma breve história da desigualdade. Lisboa, Bertrand Editora
- Naciones Unidas Asamblea General. (2012). "Proyecto de resolución presentado por el Presidente de la Asamblea General: el futuro que queremos". Rio de Janeiro. (Vol. 43691, p. 59).
- PNUD. (2011). "Relatório do Desenvolvimento Humano de 2011: Sustentabilidade e Equidade : Um Futuro Melhor para Todos" New York, 191p.
- Pendall, R., Foster, A., & Cowell, M. (2008). "Resilience and regions: building understanding of the metaphor". Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 2010(3): 71–84
- Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J. (2009). "Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress". SSRN Electronic Journal.
- Storper, M., Marrewijk, C., & Oort, F.(2012). "Introduction: processes of change in urban systems". Journal of Regional Science, 52(1): 1–9.
- Swanstrom, T. (2008). "Regional Resilience: A critical examination of the ecological framework". Institute of Urban and Regional Development, UC Berkeley, 34p.
- United Nations (1987). "Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future". <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

El valor añadido del enfoque integrado aplicado a las políticas de desarrollo urbano

María Rosario Alonso Ibáñez, Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Oviedo

(España), mralonso@uniovi.es

Resumen

Se abordan en esta comunicación las connotaciones que van a caracterizar el devenir de la intervención pública en las ciudades, las bases que condicionan el desarrollo urbano. Se abordan los elementos que han llevado a que nos planteemos la emergencia de una nueva forma de intervenir en la ciudad, cómo organizar los temas urbanos, cómo reenfocar el marco jurídico, los instrumentos al servicio del nuevo enfoque integrado.

Palabras clave

Desarrollo urbano. Políticas urbanas. Regeneración urbana. Enfoque integrado.

Abstract

The connotations that are going to characterise the evolution of the public intervention in the cities, the bases that condition the urban development, the targeted essence of the urban planning law today and the requirements that result from these. In the above mentioned work, the elements that have led us to consider the emergency of a new way to intervene in the city, how to organize the urban issues, how to refocus the legal framework, the instruments for the new integrated focus are addressed.

Keywords

Urban development. Urban policies. Urban regeneration. Integrated approach.

1. Las repercusiones espaciales de las transformaciones urbanas y socioeconómicas y la coyuntura actual

Como ha señalado recientemente MASSEY, “en este momento de crisis el espacio y el lugar son muy importantes no solo en el análisis de la compleja situación social y económica sino también para pensar políticamente la coyuntura actual y el modo de salir de ella” (MASSEY, 2012-2013: 7). Ciertamente. No cabe la menor duda de que el espacio, el territorio, es importante en la actual coyuntura que los europeos estamos atravesando, coyuntura en el sentido de GRAMSCI, como una articulación de instancias sociales (la economía, la ideología, lo cultural). Coyuntura que para las ciudades, para las aglomeraciones urbanas en general, representa un reto añadido puesto que en ellas existe una necesidad de afrontar problemas estructurales que tienen que ver con sus recientes, o no tan recientes, modelos de desarrollo urbano expansivos. Su crecimiento, además, no se ha hecho en la inmensa mayoría de las ocasiones con el objetivo de responder a la demanda real y a la satisfacción de las necesidades de calidad de vida de los ciudadanos. Una gran parte del desarrollo urbano de los años precedentes se ha llevado a cabo extendiendo la urbanización a miles de hectáreas de suelo,

consumiendo de manera injustificada bienes no renovables, aumentando el gasto en infraestructuras, y disparando los costes ambientales de la movilidad, produciendo un modelo de desarrollo urbano que podemos calificar de insatisfactorio y sin lugar a dudas inviable desde el punto de vista de la sostenibilidad.

En España, el proceso de urbanización se ha caracterizado durante los últimos treinta años por la consolidación de tendencias de signo opuesto que han configurado un escenario ciertamente complejo para las políticas de desarrollo urbano. Por un lado, las iniciativas de rehabilitación edificatoria y renovación urbana, exitosas en muchos sentidos, han sido muy limitadas, en casos muy concretos, y sin abordarse con un enfoque de plenitud, desde la contemplación de la totalidad de la ciudad, además de no haber podido evitar dinámicas de elitización y segregación social, a partir del filtro evidente que han supuesto los precios de la vivienda. Se trata de un fenómeno que coincide en el tiempo con la llegada de importantes volúmenes de población inmigrada de carácter transnacional, con pocos recursos, que ha tendido a alojarse de forma importante en las tramas urbanas consolidadas más antiguas, donde más había incidido la política de defensa, conservación y puesta en valor del patrimonio cultural de carácter inmueble. El resultado ha sido la configuración de unos centros urbanos caracterizados por escenarios ciertamente duales, que han transformado el contexto social y urbanístico de la ciudad. Ahora bien, al mismo tiempo, estos procesos también han contribuido en gran medida a devolver crecimiento poblacional a unas ciudades a menudo explicadas, en muchos casos de forma demasiado simplificada, a partir de ideas como el *urban decline* (el declive urbano), que desde mediados de la década de los 80 del pasado siglo inspiró e impulsó de forma definitiva las políticas de reconstrucción, rehabilitación y renovación urbana en Europa.

Por otro lado, estos procesos de cambio de los centros urbanos han convivido de forma paradójica con un intensísimo proceso de dispersión de la urbanización en el territorio, que ha ensanchado de forma espectacular los hábitats de baja densidad ya desarrollados en muchos municipios metropolitanos desde la década de los 60. Se trata de una dinámica común a todas las aglomeraciones urbanas españolas, que presenta un carácter ciertamente general, pues no únicamente se dispersa la residencia, con un uso progresivamente primordial de la vivienda principal, sino que, en realidad, lo hacen todos los activos que integran y configuran la vida urbana, las actividades, los servicios, el comercio o el ocio. El resultado de estos procesos de dispersión de la urbanización ha situado el hecho urbano ante una nueva fase que ya se denomina como la “urbanización del campo” o el “campo urbanizado”. Viene siendo tradicional que el mundo urbano y el mundo rural se desconozcan mutuamente. Sus respectivas políticas han estado centradas, bien en la problemática urbana, identificada con la de las ciudades y su desarrollo, bien en el medio rural, identificando lo rural como fundamentalmente agrario. Se consideraba como ciudad aquello que no era campo, o se consideraba como campo aquello que no era ciudad, dando por supuesto que sus intereses eran opuestos. La ciudad ha venido siendo el núcleo urbano de referencia, para la prestación de determinados servicios, incluidos los comerciales, culturales y educativos, o para el desarrollo económico, y el campo se ha considerado como mero

entorno de abastecimiento, ignorando su medio y su población. Sin embargo, esta visión enfrentada ya no resulta aceptable, y no refleja con exactitud toda la diversidad, características socioeconómicas y multifuncionalidad territorial de las zonas rurales. Los retos de las relaciones campo- ciudad necesitan superar esta visión fragmentada, sectorial y separada de las respectivas políticas, ampliándola a la dimensión territorial en que las ciudades interactúan y en la que proyectan su influencia.

Y mientras estas transformaciones espaciales se producían, y a veces en íntima ligazón con ellas, estaban también teniendo lugar cambios en las estructuras sociales y demográficas (envejecimiento de la población, inmigración, alteraciones en la composición de los hogares, precariedad laboral, etc.), con repercusión en el entero espacio (nuevas demandas en equipamientos y servicios, vulnerabilidad social, implicaciones en las economías locales, etc.). Estas transformaciones han terminado por hacer más profundos procesos de segregación socioespacial en los entornos urbanos, y que se haya empezado a plantearse la necesidad de políticas urbanas de nuevo cuño, políticas que, asumiendo las tradicionales intervenciones de renovación, revitalización, rehabilitación edificatoria o mejora urbana, vengan acompañadas de una dimensión socioeconómica que hasta entonces no se había tomado en consideración, con objeto de mejorar las condiciones físicas en las tramas urbanas más vulnerables y de frenar dichos procesos de segregación, o al menos de mitigar los problemas sociales, económicos, ambientales y urbanísticos que contribuyen a reforzar.

Así, aunque a la tendencia de la rehabilitación en las periferias españolas, ha sido, en general, la de la estandarización de medidas específicas orientadas a la rehabilitación de su soporte físico, dejando en un aparente segundo plano las dimensiones sociales, ambientales y económicas, la experiencia nos demuestra que existe una práctica real que incorpora a menudo, aunque sea en forma de planes complementarios al planeamiento urbanístico o a los planes o programas de rehabilitación o revitalización. Pero la escala espacial en la que se han llegado a desarrollar estas políticas, como decimos, ha sido limitada; se ha desarrollado, en el mejor de los casos, a nivel de barrio.

En general, en algunos países europeos, la política de rehabilitación urbana se ha entendido fundamentalmente como una práctica edificatoria que se desarrolla al margen de las políticas de vivienda aplicadas al conjunto de la ciudad, y que se encamina a recuperar la vivienda tradicional para ofertarla como un producto inmobiliario exclusivo y de la más alta calidad en áreas urbanas centrales. En ciertos países, la rehabilitación urbana adquiere un carácter menos elitista y se orienta hacia la intervención sobre zonas degradadas y áreas urbanas desfavorecidas, sensibles, vulnerables, etc. Pero, en todo caso, en Europa, parece mayoritario un entendimiento de la rehabilitación urbana como una práctica hasta cierto punto excepcional, no sustancial, complementaria de otras prácticas que protagonizan el desarrollo urbano y orientan, con carácter general, el sector inmobiliario. También ha sido así en España.

2. Las nuevas aproximaciones al desarrollo urbano inspiradas en enfoques integrados

En los últimos años diversos foros de debate están empezando a prestar atención a una aproximación al desarrollo urbano distinta a la que se ha tenido hasta entonces, poniendo énfasis en los retos y oportunidades que presenta un nuevo concepto como es el referido a la regeneración urbana integrada. Cabe citar al respecto las ponencias y conclusiones de la Conferencia de Alto Nivel sobre Sostenibilidad Urbana y Regeneración Urbana Integrada en Europa (Madrid, abril 2010), las aportaciones y reflexiones del grupo de trabajo creado por la Comisión Europea (DG REGIO) sobre Cities of Tomorrow (junio-diciembre 2010), los resultados de la investigación sobre el Modelo Territorial de España 2015 por el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, los trabajos sobre Cambio Global España 2020/2050, las ponencias y conclusiones del VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (Pamplona, octubre 2010), las ponencias y conclusiones de la Congreso Internacional sobre Sostenibilidad y Rehabilitación (Barcelona, octubre 2010), o las aportaciones del grupo de trabajo creado en CONAMA 10 sobre Diagnóstico y Objetivos de la rehabilitación integrada. Numerosos documentos también sobre sostenibilidad urbana, trabajos de prospectiva urbana, regional o global de la propia UE, ESPON y OCDE, entre otros. Todos los diagnósticos y recomendaciones coinciden en que la construcción de una ciudad sostenible pasa por la limitación del crecimiento y por una nueva visión sobre la ciudad existente. Y esta nueva visión llevarla a cabo no de una manera sectorial o sesgada, sino desde una perspectiva integrada. Es necesario regenerar la ciudad, aprendiendo de lo que la ciudad europea tradicional ha tenido de bueno y ha ido perdiendo: complejidad, mezcla de usos y de tipos residenciales, compacidad. También respeto por la ciudad ya construida: rehabilitación de edificios y estructuras, adaptación a las nuevas técnicas bioclimáticas y de ahorro energético. Mejorar los equipamientos y los espacios públicos existentes, favoreciendo también el acceso a la naturaleza y la biodiversidad urbana. Mejorando el transporte público e introduciendo políticas de proximidad. Reduciendo el consumo y también la producción de residuos, reutilizando primero, reciclando después. Y, de manera importante, no perdiendo la perspectiva del fomento de la cohesión social, integrando, no excluyendo, pero también aprovechando el potencial económico de la ciudad existente, creando empleo y facilitando el acceso al mismo.

Y la propia legislación urbanística está empezando a facilitar este nuevo enfoque, aunque todavía en términos insatisfactorios. Mientras en los planteamientos teóricos de las políticas de rehabilitación y renovación urbana desarrolladas hasta la fecha las iniciativas y enfoques más o menos integrados son asumidos como importantes, la realidad muestra lo difícil de su articulación en procesos reales. Parece claro que los instrumentos jurídicos para el desarrollo de estas intervenciones necesitan actualizarse. Necesitamos herramientas jurídicas más sofisticadas. Si bien el punto fuerte de la planificación urbanística y territorial es su capacidad potencial de integración de varios factores (espaciales, funcionales, sociales, ambientales, económicos, etc.) a menudo presentan deficiencias, en particular en

lo que al tratamiento de los aspectos sociales se refiere. Por un lado, la planificación sobre la ciudad consolidada es un instrumento heredado de los planes especiales de protección y/o de reforma interior de los años 70 y 80 del siglo pasado. Teniendo como referente los planes italianos de recuperación de los centros históricos de los años setenta con el de Bolonia a la cabeza, que si bien parten con claras intenciones de recuperar la ciudad histórica como un espacio habitable, en los últimos años no ha podido evitar la elitización social o la guetización según los casos, la especialización turística como un uso casi excluyente, sustituyendo la tradicional variedad urbana y, como consecuencia de todo ello, un vaciado demográfico de estos barrios. Aspectos como la reconversión y eliminación de la infravivienda y la incorporación de vivienda pública son acciones siempre previstas y deseadas en el planeamiento, pero de muy difícil gestión con los mecanismos actuales. Por otro lado, las intervenciones sobre la movilidad urbana, la urbanización, la propia valorización del patrimonio cultural existente y otros aspectos espaciales, son de carácter sectorial y muy a menudo no están articuladas entre sí o con el planeamiento urbano, con lo que no están al servicio de tratamientos de carácter integrado. Un caso claro de esta necesidad de renovación de los instrumentos jurídicos de intervención es la del tratamiento de la inmigración, como uno de los retos sociales más importantes a los que se va a enfrentar la ciudad en los próximos años. Hoy en día el problema urgente no es el alojamiento, sino la inclusión social. Y mientras se desarrollan políticas sectoriales en algunos de los temas claves de la integración social, buena parte del problema de la vivienda y sus implicaciones urbanas se deja en manos del mercado, quedando ausente el hueco que en otro tiempo llenaron las políticas urbanísticas, concretadas casi siempre en el planeamiento urbano. El urbanismo tradicionalmente entendido se ha quedado fuera, se ha retirado de este nuevo reto. Y es la ciudad, y no en sus barrios aisladamente considerados, el contexto donde se aplican las políticas sectoriales que afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos.

Es ciertamente en el campo de la cohesión social donde los resultados son más negativos después de una intervención física sobre la estructura urbana. La dimensión social de la actividad urbanística ha sido tradicionalmente obviada por el planeamiento y la gestión urbanística, resultando así la paradoja de que sus principales destinatarios, esto es, los ciudadanos, son con mucha frecuencia excluidos de procesos que afectan decisivamente la calidad de su entorno cotidiano y, por ende, sus posibilidades de desarrollo personal y comunitario. El carácter escurridizo de la vertiente social del urbanismo responde, en gran medida, al alejamiento de la práctica urbanística de las necesidades reales de las comunidades locales, a cualquiera de las escalas de intervención. En el caso de los barrios menos favorecidos, este desconocimiento adquiere aun mayor gravedad, puesto que el diagnóstico certero de la problemática social se convierte en un factor crítico para el éxito de la actuación.

De la importancia y urgencia de intervenciones inspiradas en enfoques integrales que reconozcan el papel cardinal de la cohesión social en los procesos de intervención en la ciudad existente pueden dar idea los siguientes datos, que aunque referidos al año 2000, por tanto sin tomar en consideración los efectos de la crisis, señalan que entre el 15 y el 20% de la población de los municipios españoles de

más de 20.000 habitantes (esto es, entre cuatro y cinco millones de españoles, en función del criterio empleado para su cuantificación) viven en barrios desfavorecidos (ARIAS, 2000). El fenómeno afecta a todo tipo de municipios y en mayor o menor medida a todas las comunidades autónomas españolas¹. Si nos fijamos, por ejemplo, en una de las actuaciones a desarrollar en estos procesos como son las actividades de rehabilitación edificatoria, el marco legal y competencial que regula esta actividad es complejo y se encuentra muy disperso. A menudo existe una falta de coordinación entre textos normativos que dificultan el avance en medidas de acción integrada en rehabilitación y regeneración urbana. Esta diversidad legislativa comporta el solapamiento entre normativas en un mismo territorio, lo que origina interpretaciones diferentes sobre actuaciones similares y dificulta el establecimiento de criterios homogéneos o la realización de actuaciones concretas. En general, y más allá, se mantienen vigentes regulaciones urbanísticas "anticuadas" que no favorecen la optimización al máximo del capital social, el patrimonio, las infraestructuras, los equipamientos y los servicios existentes en las ciudades, que propicie el uso racional de los recursos naturales -particularmente del suelo-, armonizando en definitiva los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas, lo que representa unas barreras infranqueables para la normalización en España de la regeneración urbana integrada impulsada en el nivel europeo, como diremos a continuación.

3. El concepto de regeneración urbana integrada

Digamos primeramente que la legislación urbanística y territorial española ha incorporado hace años el principio del desarrollo sostenible. La sostenibilidad constituye en la actualidad un valor irrenunciable y, por ello, un principio rector inexcusable de toda actuación, en sus respectivos ámbitos de competencias, del legislador y los demás poderes públicos. La legislación estatal de suelo ha situado este principio, de hecho, en el eje de algunas de sus más importantes novedades, reconociendo la necesidad de cambiar el anterior modelo desarrollista, volcado básicamente en la producción de nueva ciudad, por un modelo urbano diferente, que apueste por la regeneración de la ciudad consolidada, optimizando al máximo el capital social, las infraestructuras, los equipamientos y los servicios existentes en ella, y que propicie también el uso racional de los recursos naturales - particularmente del suelo-, armonizando en definitiva los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

Un cambio que las instituciones comunitarias europeas venían postulando con anterioridad, a través de iniciativas como la Estrategia Territorial Europea, la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, los proyectos URBAN, o más recientemente la Carta de Leipzig sobre la ciudad europea

¹ El mapa de la pobreza en España, con datos a 2012, puede verse en <http://www.elconfidencial.com/sociedad/2012/07/22/el-mapa-de-la-pobreza-en-espana-102326/>

sostenible. Pero la Carta de Leipzig no recogía el nuevo concepto de *regeneración urbana integrada*, aunque sus objetivos, y la realidad a la que se dirige, estén presentes en ella.

El nuevo concepto está en el corazón de la Declaración de Toledo suscrita por los Ministros responsables de desarrollo urbano de los 27 Estados miembros de la Unión Europea en el año 2012, promovida bajo la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea. Contiene una decidida apuesta por la regeneración urbana integrada como un instrumento estratégico para lograr un modelo urbano más inteligente, más sostenible y socialmente más inclusivo en las ciudades europeas, que permita poner en práctica los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Para afrontar estos importantes retos, ha quedado establecido y comprometido por los Estados un entendimiento común del enfoque integrado en el desarrollo urbano, descrito en el “*Documento de Referencia de Toledo sobre la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa*”. En dicho documento se identifican los elementos clave del enfoque integrado, los beneficios de este enfoque, y las herramientas operativas que pueden favorecerlo, quedando caracterizado “como un proceso planificado que ha de trascender los ámbitos y enfoques parciales con los que tradicionalmente se aborda el desarrollo urbano, para abordar la ciudad como una totalidad funcional y sus partes como componentes de un organismo urbano, con el objetivo de desarrollar plenamente y de equilibrar la complejidad y diversidad de las estructuras sociales, productivas y urbanas, impulsando al mismo tiempo una mayor ecoeficiencia ambiental”.

3.1. El valor añadido del enfoque integrado

Pero, ¿en qué consiste el enfoque integrado? ¿cuál es su valor añadido? Se trataría de proporcionar respuestas convergentes, con idénticos niveles de eficiencia. a los retos ambientales, económicos, sociales y culturales a que se enfrentan las ciudades, en un proceso que queda definido como “*proceso planificado, que trasciende los ámbitos y enfoques parciales habituales, que aborda la ciudad como totalidad funcional, y sus partes como componentes del organismo urbano, que tiene como objetivo alcanzar el equilibrio en la complejidad y diversidad de las estructuras urbanas, sociales, productivas, impulsando al mismo tiempo la ecoeficiencia ambiental*”, algo que sólo puede alcanzarse con eficacia en el nivel regional, y no en el municipal, y algo que desborda a la ordenación del territorio, porque la ordenación del territorio no agota las plurales dimensiones del desarrollo sostenible, que está en la base del acervo urbano europeo (ALONSO, 2011:193).

El Documento de Toledo identifica igualmente los elementos clave del enfoque integrado. En primer lugar, la adopción de una estrategia de ciudad, que sea transversal y multidireccional, alineando los distintos recursos y políticas sectoriales. Agruparía estrategias y acciones unitarias, de totalidad, considerando el papel de cada parte de la ciudad en la estructura total. En definitiva, pensar y trabajar asignando recursos económicos en las múltiples dimensiones de la sostenibilidad al mismo tiempo. En

segundo lugar, encontrar compromisos compartidos en la dirección definida por la estrategia de ciudad, para obtener resultados convergentes: con capacidad para resolver interferencias entre los efectos de cada una de las dimensiones de la sostenibilidad sobre las otras, canalizar esos compromisos mediante el establecimiento de plataformas de coordinación apropiadas para las acciones transversales (converger los enfoques sectoriales), verticales (gobernanza multinivel), horizontales (entre los actores implicados en la construcción de la ciudad, haciendo realidad la participación ciudadana). En tercer lugar, los presupuestos de los distintos niveles de gobierno, que se deben poner en común y dirigirse en la misma dirección de forma convergente. En cuarto lugar, articular todas las escalas temporales (largo, corto, medio plazo) y espaciales (región, área metropolitana, ciudad, barrio) y conjugar ambas entre sí. No es una suma de acciones puntuales aisladas: el enfoque integrado debe conjugar los planteamientos globales con los desarrollos mediante acciones concretas territorializadas. No debe actuar sobre objetos (viviendas, suelo, etc.) y sujetos de forma aislada (vivienda a vivienda, suelo a suelo) o de forma indiscriminada y genérica. Debe considerar la puesta en práctica de las acciones en la escala administrativa correspondiente. Por último, articular el cuerpo social en un proyecto ciudadano inclusivo, de coexistencia y convivencia. Esto significa: optimizar el capital urbano (no solo el suelo y la edificación), desbloquear el potencial de las áreas urbanas desfavorecidas, y que todas las partes que componen los tejidos de la ciudad deban ser áreas donde grupos sociales distintos puedan vivir y trabajar ahora y en el futuro. Por tanto, ya no será suficiente con la mera transformación urbanística de los centros urbanos, ni con hacer ciudad en las periferias mal urbanizadas, ni con integrar los polígonos de viviendas construidas en los años sesenta y setenta resultantes de políticas públicas que se olvidaron de su población. El desafío es mayor y más difícil, por la novedad de la escala urbana, por la complejidad de los procesos de toda índole que se desarrollan en esa escala, y porque el cambio en la forma de administrar es uno de los mayores obstáculos que afrontan nuestras estructuras administrativas, acostumbradas a actuar por hábitos o por inercia (ALONSO, 2012:639).

3.2. Los retos jurídicos del enfoque integrado

¿Están nuestras Administraciones organizadas y disponen de herramientas legales suficientes para afrontar estos planteamientos? , ¿tienen realmente una visión holística de la ciudad y de su entorno territorial de influencia?, ¿qué responsabilidades tienen los agentes sociales y económicos?, ¿tenemos información de la realidad urbana e indicadores para percibir la evolución de las áreas urbanas y el estado de efectividad de los derechos de los ciudadanos que resultan implicados?, ¿evaluamos ex post los procesos de regeneración y su impacto sobre estos derechos?, ¿son conscientes nuestras Administraciones del entramado de derechos sociales que tienen los ciudadanos y que resultan implicados en los procesos de regeneración urbana?, ¿tenemos cuantificados los costes económicos para afrontar los retos de la regeneración urbana integrada?.

Parece evidente que la regeneración urbana integrada demanda un marco jurídico propio y específico, y unas herramientas de gestión adecuadas para poder afrontar, de forma eficiente y en las mejores condiciones, los retos que plantea. Porque el enfoque integrado nos lleva a un proceso continuo y a largo plazo. La dinámica del nuevo proceso es compleja, exige tomar en consideración muchas variables interdependientes relacionadas con los aspectos sociales, medioambientales, culturales, económicos, financieros, personas, instituciones. Y superar la visión fragmentada y sectorial de la política urbana, ampliándola a la dimensión territorial en que las ciudades interactúan y en el que proyectan su influencia. La consideración del ámbito interurbano, urbano, periurbano y rururbano de influencia de cada ciudad debe ser parte intrínseca de consideración en los procesos de regeneración integrada. La complementariedad, colaboración interadministrativa y competitividad de las economías urbanas solo tienen sentido en el marco de esta escala territorial. El modelo de gestión es igualmente un elemento decisivo en este nuevo escenario. Debe ser una gestión ágil y permanente, que entienda la regeneración urbana como un proceso abierto y continuado, con objetivos a corto, medio y largo plazo.

La experiencia acumulada, los casos disponibles y la propia realidad del entorno nos dice que no es posible mejorar un espacio si no actuamos sobre varias dimensiones. Por más recursos que dediquemos a la mejora de las viviendas un barrio desestructurado socialmente nunca podrá integrarse en la ciudad. Pero tampoco hay que olvidar que lo que parece secundario puede resultar crucial, ¿cómo podemos dejar de incluir medidas de mejora de la sostenibilidad en estos barrios?, ¿cómo van a poder ser útiles para sus vecinos sino los incorporan a través de procesos de participación y empoderamiento reales? Si nuestro interés es reincorporar a la ciudad los espacios que parecen salirse de ellas, si pensamos que una ciudad de calidad necesita de algo más que las propias cualidades de su soporte físico, necesitamos dotarnos de herramientas para guiarnos en la multiplicidad de dimensiones y relaciones que construyen la calidad de vida en los entornos urbanizados, que no debe ser otro el fin último de toda política de desarrollo urbano.

Bibliografía citada

Alonso, M.R. (2011). Regeneración urbana integrada. Aportaciones y Conclusiones del VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. FUNDICOT (Ed.). Pamplona, 430 p.

Alonso, M.R. (2012). “La Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del período 2010-2011”. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, 174: 639-654.

Arias, F. (2000). La desigualdad urbana en España. Madrid, Ministerio de Fomento, 120 p.

Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial de los países de la Unión Europea (2007). Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, aprobada con ocasión de la reunión celebrada en Leipzig el 24/25 de mayo. Leipzig.

Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial de los países de la Unión Europea (2010). Declaración de Toledo, aprobada con ocasión de la reunión celebrada en Toledo el 22 de junio. Toledo.

Massey, D. (2012-2013). “Espacio, lugar y política en la coyuntura actual” URBAN. Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, NS04: 7-12.

O Índice de Saúde Populacional como instrumento de planeamento e elaboração de políticas públicas

Paula Santana, CEGOT, paulasantana.coimbra@gmail.com

Ângela Freitas, CEGOT, angelafreitas30@gmail.com

Cláudia Costa, CEGOT, claudiampcosta1@gmail.com

Artur Vaz, Hospital Beatriz Ângelo, artur.moraisvaz@gmail.com

Céu Mateus, Escola Nacional de Saúde Pública, Universidade Nova de Lisboa, ceum@ensp.unl.pt

Resumo

O Índice de Saúde Populacional (ISP) pretende ser um instrumento de avaliação integrada e holística do estado coletivo de saúde da população portuguesa nos últimos 20 anos, a várias escalas geográficas. A sua construção envolve a identificação de determinantes e de resultados em saúde, integrando as relações entre os diferentes condicionantes do estado de saúde (ES) individual e coletivo. A seleção dos fatores que influenciam o ES da comunidade e a atribuição de ponderação a cada um em função da sua capacidade explicativa foi efetuada com recurso a técnicas de Painel Delphi e de Grupo Nominal, métodos de tomada de decisão e formação de consenso entre especialistas de diferentes áreas de investigação. O conjunto de fatores selecionados para integrar o ISP é composto por 41 indicadores com impacto sobre a saúde (determinantes) e 23 indicadores de mortalidade/morbilidade que constituem *proxies* de avaliação do ES (resultados em saúde).

Palavras-chave

Estado de Saúde; Determinantes sociais; Resultados em Saúde; Painel Delphi; Índice de Saúde Populacional

Abstract

The Population Health Index (PHI) aims to be a tool for integrated and holistic assessment of the collective health status of the entire Portuguese population over the last 20 years, on various geographical scales. Its construction involved the identification of health determinants and outcomes, integrating relations between different factors conditioning individual and collective health status (HS). The selection of factors that influence collective HS and the weighting of each in accordance with its explanatory capability were conducted with the use of Delphi Panel and Nominal Group techniques, decision-making and consensus forming methods amongst specialists from different research areas. The factors selected for inclusion in the PHI Index involve 41 indicators with health impact (determinants) and 23 mortality/morbidity indicators that constitute HS assessment proxies (health outcomes).

Keywords

Health Status; Social Determinants; Health Outcomes; Delphi Panel; Health Status Index

1. Introdução

Apesar dos ganhos substanciais em saúde verificados nos últimos anos, de forma generalizada em todos os países da União Europeia, dentro de cada país continuam a existir evidentes disparidades

entre diferentes grupos socioeconómicos (Mackenbach *et al*, 2003:830-837). O combate a estas desigualdades sociais constitui um dos maiores desafios das administrações públicas de saúde, sendo uma prioridade para a União Europeia e, nomeadamente, para Portugal (WHO, 2010; Santana, 2002:33-45; Machado, 2009:54-55; Perelman *et al*, 2010:25-29).

Este tipo de questões é ainda mais relevante quando se considera o atual contexto de crise económico-financeira, em que os recursos públicos se tornam mais escassos e mais procurados e há uma forte necessidade de adequar e melhorar as medidas que visam a redução ou anulação das desigualdades em saúde entre cidadãos. A avaliação do estado de saúde da população constitui-se, deste modo, como um instrumento essencial de desenho de políticas públicas, fornecendo o obrigatório enquadramento justificativo e dando indicações sobre a melhor combinação entre os recursos disponíveis e os resultados esperados. Este desafio exige respostas científicas multidisciplinares que ultrapassem a exclusiva abordagem médica tradicional da saúde, agregando ao conhecimento médico os geográfico, económico e sociológico, testando intervenções multidisciplinares e encarando o empenho político como peça chave da transformação do conhecimento em ação.

Uma abordagem adequada às desigualdades em saúde exige ações direcionadas às suas causas. A evidência de que a variação do estado de saúde coletivo tem uma forte dimensão espacial é bem conhecida. Há um crescente entendimento sobre a influência do 'lugar' na vida individual e coletiva, existindo diferentes níveis de exposição aos riscos para a saúde, bem como às suas possibilidades e oportunidades para ter um estilo de vida saudável.

Deste modo, deverá ser considerada, em primeiro lugar, a seguinte formulação: “quais os fatores que determinam e influenciam o estado de saúde de uma população?”. É hoje largamente aceite que a saúde não resulta, apenas, da genética, dos comportamentos individuais ou das opções de estilos de vida, nem é apenas um exclusivo resultado do acesso e utilização de serviços de saúde, ou, ainda, da influência de indicadores de qualidade ambiental com impacte na saúde (Brown, 1995:15-30). Embora estes fatores sejam importantes, a saúde e os comportamentos saudáveis são influenciados, também, pelas características das populações e do seu contexto de vizinhança (Wilson *et al*, 2010:331-338), dos níveis de escolaridade (Bosma, *et al*, 2001:363-371), de rendimento (Lynch *et al*, 1998:1074-1080), do contexto familiar e das condições de nascimento (Power, 1998:14-15), do estatuto sócio-económico (Macintyre *et al*, 2003:207-218) e até do tipo de habitação (Etches *et al*, 2006:29-55).

A saúde é ainda fortemente influenciada pelas ações dos indivíduos, dos governos, das instituições e da sociedade (Santana, 2002:33-45), resultando de uma multiplicidade de fatores, definidos como condições do ambiente físico e socioeconómico em que as pessoas nascem, vivem, trabalham e envelhecem, as quais correspondem a áreas diversas da vida coletiva e individual.

Neste sentido, destaque para os trabalhos publicados no Reino Unido, em especial por Macintyre e seus colaboradores (Macintyre *et al*, 2003) que há alguns anos vêm identificando o papel do local de residência como determinante da saúde da população. Não obstante este facto, é reconhecido que um aumento no rendimento e nas condições de vida está, frequentemente, associado a uma melhoria no

estado de saúde da população. É longa a lista de autores que nos últimos anos tem desenvolvido investigação sobre o estado de saúde e desigualdades em saúde, com recurso à utilização de uma grande variedade de indicadores que têm vindo a ser identificados como determinantes sociais da saúde (Lalonde, 1974; Heitgard *et al*, 2008; Benzeval *et al*, 2001; Macintyre *et al*, 2003; Dahlgren *et al*, 2007; WHO, 2010; Braveman *et al*, 2011:1-18).

O estudo destas temáticas tem levado à construção de modelos que procuram expressar a rede de relações dos diferentes níveis de determinantes sociais com as desigualdades em saúde. Dos vários modelos propostos, apresenta-se o famoso modelo de Dahlgren e Whitehead (1992) que dispõe as determinantes sociais de saúde em diferentes camadas, segundo seu nível de abrangência, desde a camada mais próxima do indivíduo (determinantes individuais) até uma camada mais afastada onde se situam as macro-determinantes ao nível da comunidade (Figura 1).

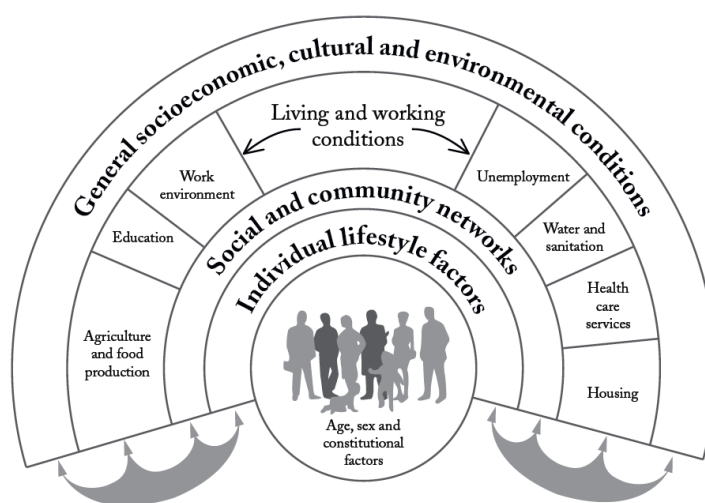


Figura 1. Diagrama das determinantes sociais da saúde.
Fonte: Dahlgren & Whitehead (1992)

Os indivíduos estão no centro do diagrama, e possuem idade, género e fatores genéticos que forçosamente influenciam seu estado de saúde. A camada imediatamente a seguir representa o comportamento e os estilos de vida dos indivíduos. A influência da sociedade e da comunidade é demonstrada na próxima camada e interfere de forma positiva ou negativa com o comportamento individual da camada inferior. No próximo nível, encontramos determinantes relacionadas com as condições de vida e de trabalho, disponibilidade de alimentos e acesso a ambientes e serviços essenciais, como cuidados de saúde, educação, emprego e habitação. A última camada inclui as condições socioeconómicas, culturais e ambientais que dominam a sociedade como um todo. Estas, como a situação económica e as condições do mercado de trabalho do país, influenciam todas as outras camadas. O padrão de vida de uma dada sociedade, por exemplo, pode influenciar a escolha de um indivíduo sobre a habitação, trabalho e interações sociais, assim como o estilo de vida e hábitos alimentares.

As políticas com capacidade para influenciar estes determinantes incluem, naturalmente, ações dentro do próprio sistema de saúde, mas encontram-se, sobretudo, fora dele (Santana, 2002: 33-45; Dahlgren *et al*, 2007; Marmot *et al*, 2008:1661-1669; CSDH, 2008) (Figura 2).

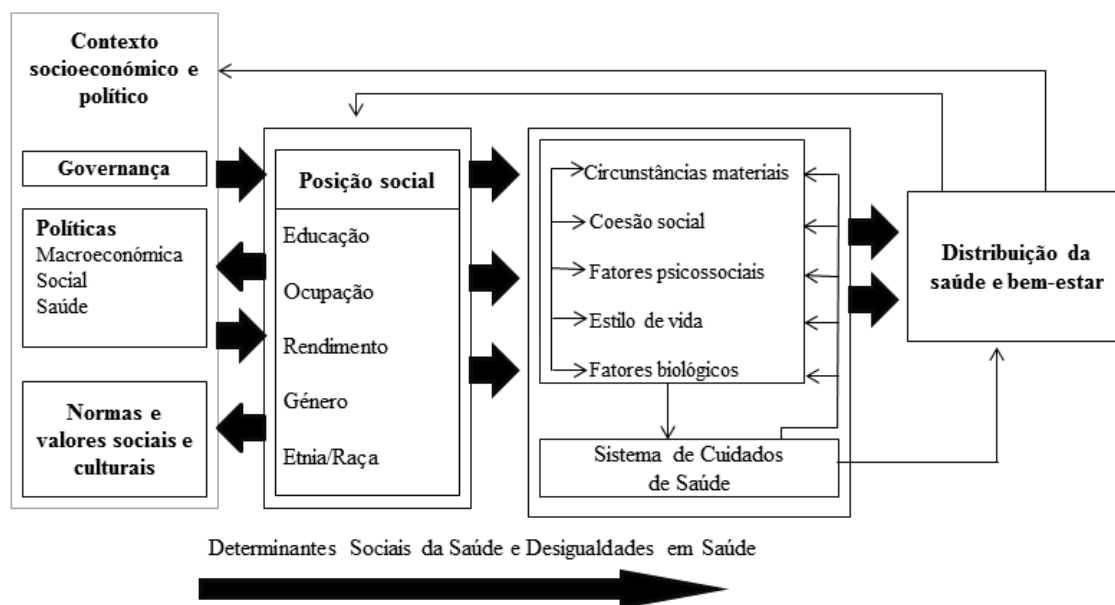


Figura 2. Esquema conceptual das determinantes da saúde e desigualdades em saúde.

Fonte: Adaptado da Comissão para as Determinantes Sociais da Saúde da OMS (CSDH/WHO) (2008).

A maioria dos instrumentos de avaliação do estado de saúde da população apenas mede os desvios relativamente a um estado de saúde percecionado pelo indivíduo ou fornecem, de forma concreta, informações sobre a ausência de saúde através de dados de mortalidade ou morbilidade (Bowling, 1995). No entanto, existem múltiplas influências relativamente aos resultados em saúde e, por isso, é necessário considerar um conjunto vasto de determinantes correspondentes a áreas diversas da vida coletiva e individual que explicam (de forma direta ou indireta) o estado de saúde coletivo de uma comunidade, numa perspetiva integrada, matricial e holística.

A adoção de medidas e políticas, no sentido de melhorar o estado de saúde de uma população e atenuar as variações espaciais, impõe a necessidade de aplicação de métodos de medição e avaliação que sejam consistentes e amplos, com dados válidos, disponíveis e fiáveis (Etches *et al*, 2006:29-55) que possibilitem comparações (temporais e espaciais). Estes métodos têm que estar associados a um quadro conceptual claro, que integre as relações entre os diferentes determinantes da saúde individual e da comunidade e respetivos resultados em saúde.

Em Portugal, nos últimos vinte anos, Santos (1987), Pereira (1995), Giraldes (1996), Santana *et al* (1998, 2000, 2002, 2003, 2004) contribuíram para que se começasse a estudar a questão das desigualdades em saúde, atribuindo um peso fundamental às questões de ordem socioeconómica e às desigualdades espaciais na oferta e utilização dos serviços de saúde. O primeiro estudo de avaliação do estado de saúde da população portuguesa apenas incluía indicadores relacionados com a morbilidade (Giraldes, 1978). Posteriormente, no início da década de 90, foi realizado um estudo em Portugal

Continental (Vaz *et al*, 1994:5-23) que correspondeu ao desenvolvimento de um modelo da avaliação e monitorização do estado de saúde da população (MAESP) no espaço e no tempo, no qual se incluíram 51 variáveis agregadas em cinco conjuntos, identificados como estando direta ou indiretamente relacionados com o estado de saúde da população. Alguns anos mais tarde, este mesmo modelo foi aplicado para identificar as variações espaciais na Região Centro (Santana, 1998:179-205) e em Portugal Continental (Santana *et al*, 2003).

Contudo, e tendo em conta que na última década e um pouco por todo o espaço europeu (EU) tem-se verificado um progresso significativo nos métodos de medição do estado de saúde envolvendo as determinantes sociais da saúde, em Portugal ainda continua a existir um vazio acerca do conhecimento do estado de saúde coletivo sendo necessários mais e melhores instrumentos de avaliação.

2. Projeto GeoHealthS

O Projeto *Geografia do Estado de Saúde – Uma aplicação do Índice de Saúde da População nos últimos 20 anos (GeoHealthS)* que teve início em abril de 2012 e irá ter uma duração de 3 anos, surge da necessidade de dar resposta a algumas questões pertinentes, tais como: verificar se existem efetivamente desigualdades espaciais no estado de saúde da população portuguesa, conhecer os fatores explicativos dessas desigualdades, saber qual a tendência de evolução do estado de saúde coletivo ao longo das últimas décadas e identificar políticas de intervenção com capacidade de alterar o quadro do estado de saúde atual da população.

A proposta de trabalho enquadra-se no seio da atual e extensa literatura internacional que foca o papel das determinantes sociais da saúde e a necessidade de estudar a saúde da população através de várias escalas espaço-temporais, para compreender melhor os padrões geográficos da saúde, da doença e do bem-estar. Uma vez que os modelos tradicionais de avaliação demonstram ser, frequentemente, insuficientes, não garantindo uma abordagem holística e compreensiva, o projeto GeoHealthS tem como objetivo avaliar o estado coletivo de saúde da população de Portugal Continental nos últimos 20 anos, através da construção, aplicação e disponibilização de um Índice de Saúde Populacional (ISP).

O ISP constitui uma medida consistente e compreensiva da saúde de populações, integrando indicadores relativos aos determinantes sociais em saúde (demográficos, estilos de vida, ambiente construído e físico, económico e social, oferta, acesso e utilização aos serviços de saúde) e aos indicadores ou *proxies* (como a mortalidade e morbilidade) que são capazes de expressar os resultados em saúde, podendo aplicar-se a diferentes escalas espaço-temporais.

Para a sua prossecução e do próprio desenvolvimento do projeto GeoHealthS foi constituído um grupo de trabalho composto por investigadores, consultores científicos (de diversas áreas de investigação) e representantes de instituições com responsabilidades nas áreas de trabalho com enfoque neste projeto (médicos, economistas da saúde, administradores, geógrafos, e decisores da área do ambiente e ordenamento do território). Todas as etapas de construção do ISP são o resultado do consenso deste

grupo de especialistas com recurso às metodologias do Painel Delphi e Técnica de Grupo Nominal, e culminará num modelo matemático - multiatributivo de valor.

O plano de investigação envolveu já a identificação e seleção dos fatores que determinam e influenciam o estado de saúde de uma comunidade, dos indicadores com que se podem medir e a atribuição de ponderações tendo em conta a respetiva influência e peso na explicação do estado de saúde coletivo. A informação de suporte aos indicadores foi recolhida nas fontes habituais (INE, Ministério da Saúde, Instituto Nacional Doutor Ricardo Jorge e Administrações Regionais de Saúde, Direção Geral do Território) e também nos municípios (Ambiente e Ordenamento do Território) e Agência Portuguesa do Ambiente. Como as escalas de base das várias fontes são distintas, são aplicadas metodologias de Sistemas de Informação Geográfica para análise espacial dos indicadores, cruzamento entre os mesmos e posterior identificação da variação espacial e consequente padrão espacial.

3. O Índice de Saúde Populacional (ISP)

O ISP tem subjacentes cinco objetivos essenciais: a) Ser capaz de refletir e avaliar o ES coletivo de populações a vários níveis de desagregação geográfica; b) Ter capacidade para comparar estados de saúde em diferentes momentos temporais; c) Ser fiável e económico, ou seja, não necessitar de sistemas dedicados de recolha de informação, utilizando dados e estatísticas oficiais disponíveis; d) Constituir-se como uma ferramenta de planeamento local e regional, através da avaliação dos impactes no estado de saúde; e) Ser um instrumento de apoio à tomada de decisões políticas intersectoriais com relevância na saúde da população.

Na avaliação do estado de saúde, o primeiro aspeto a ser considerado é a seleção dos indicadores que o influenciam e explicam e, em seguida, a avaliação do impacte (peso) de cada um na medição/explicação da saúde da população (Santana *et al*, 2004:5-28). Esta etapa corresponde à base de construção (1ª e 2ª fases) do ISP, um instrumento de medida multicritério e integrado, no qual variados indicadores (agrupados em dimensões) são considerados, numa abordagem holística.

3.1. Identificação dos fatores que influenciam o estado de saúde coletivo

Apesar da melhoria da qualidade e do acesso à informação verificado nos últimos anos, são ainda muito raros os trabalhos que têm como objetivo a agregação de diferentes indicadores e a construção de índices com a finalidade de conhecer o impacte das determinantes (que influenciam o estado de saúde da população) nos resultados em saúde.

É indispensável, deste modo, definir com clareza quais os indicadores que nos podem oferecer uma leitura da realidade em termos de estado de saúde e sua relação com os fatores de risco. Estes devem, ainda, ser acessíveis, representativos, válidos e de confiança, devendo, principalmente, ser desagregáveis e comparáveis ao longo de diferentes séries temporais e espaciais, de modo a

permitirem o estudo da associação entre os resultados e as determinantes em saúde, em diferentes lugares e tempos.

A identificação dos indicadores a incluir no ISP resulta, num primeiro momento, da sistematização da literatura relevante no sentido de fornecer um quadro conceptual e metodológico fiável. Foram tidos em consideração os indicadores que têm vindo a ser identificados ao longo das últimas décadas como responsáveis, de forma direta ou indireta, pela saúde (ou doença) da população. Desta pesquisa resultou uma lista inicial com 177 indicadores, que foram agrupados em 26 grandes grupos ou dimensões segundo o fator de influência no estado de saúde coletivo: Determinantes: Demografia (26 indicadores); Escolaridade e Cultura (5); Geografia e Clima (5); Habitação e Famílias (13); Economia (13); Equidade Social (2); Tecnologia (3); Transportes (5); Planeamento e Gestão do Território (12); Segurança (10); Ambiente: resíduos sólidos, ruído, qualidade do ar e água (15); Oferta de Cuidados de Saúde: acessibilidade geográfica, investimento, gastos e consumo, camas e outros serviços de saúde (21); Utilização dos Serviços de Saúde: cuidados de saúde primários, cuidados hospitalares (10). Resultados em Saúde: Anos de Vida Potencialmente Perdidos, Mortes Evitáveis, mortalidade, morbidade e incidência de doenças (28); Recursos Humanos em Saúde (7) e Estilos de Vida (9).

Tendo em conta a seleção dos indicadores que permitem caracterizar o estado de saúde das populações, a lista inicial composta por 177 indicadores foi submetida à apreciação do painel de especialistas do projeto GeoHealthS, tendo em consideração as regras do método de tomada de decisão e técnica de formação de consensos Delphi.

Após a realização de 3 rondas do Painel Delphi, orientadas por critérios de seleção diferenciados e ajustados aos contributos recebidos, resultou um conjunto de 64 indicadores estruturado em duas grandes áreas: determinantes e resultados em saúde. De referir que os critérios de seleção de indicadores tinham subjacentes alguns dos aspetos relativos à qualidade da informação, como sejam, dados disponíveis, válidos e fiáveis, sobretudo que tivessem em conta o período temporal e a escala de desagregação geográfica pretendidos para a construção do ISP, ou seja, para os anos 1991, 2001 e 2011 e ao concelho, para Portugal Continental.

Os indicadores foram ainda agrupados em 16 dimensões, uniformes e coesas, tendo em conta o fator de influência no estado de saúde coletivo (Figura 3).

3.1.1. Determinantes da Saúde

Os indicadores que foram identificados como determinantes do estado de saúde coletivo foram agrupados nas seguintes dimensões de contexto:

i. Dimensão ambiental

Esta dimensão inclui fatores relacionados com a qualidade ambiental, englobando indicadores com conhecidas associações e efeitos na saúde, no que respeita à qualidade do ar (Concentração de Partículas PM₁₀), da água (Abastecimento público de água e drenagem de águas residuais), riscos

ambientais (Recolha e destino de resíduos) e conforto climático (Amplitudes térmicas); e ainda com o ambiente construído, integrando indicadores de condições habitacionais e de vizinhança.

Esta dimensão de contexto engloba as características de estrutura das comunidades e das condições dos alojamentos (sobrelotação e condições sanitárias), que estão associadas a diferentes níveis de risco. Aspectos relacionados com a densidade populacional (habitantes/km²), uso do solo (espaços verdes urbanos) e movimentos pendulares também são considerados.

ii. Dimensão Socioeconómica

Têm sido encontradas associações significativas entre o estado de saúde e as características sociais e económicas da comunidade, que incluem o poder de compra e a desigualdade na sua distribuição, o emprego e a concentração geográfica da pobreza. Efeitos adversos na saúde têm sido geralmente associados, de forma positiva, com os níveis elevados de desemprego na comunidade.

Esta dimensão engloba ainda fatores de equidade social, que vão desde a estrutura familiar e organização social (famílias monoparentais, idosos que vivem sozinhos, índice de dependência de idosos), a potenciais estados de privação sócio-material (beneficiários de ajudas sociais do Estado por pobreza ou invalidez), e a indicadores de participação e capital social como a abstenção eleitoral.

Os fatores relacionados com a escolaridade e os níveis de educação da população, integram também esta dimensão dado que a educação é reconhecidamente um fator basilar na função de produção de saúde, designadamente ao nível dos comportamentos e atitudes. A população com maior nível de educação utiliza com mais frequência os cuidados de saúde primários e de prevenção/diagnóstico.

O sentimento de insegurança na comunidade também tem consequências negativas no bem-estar e estado de saúde (nomeadamente na saúde mental) da população, pelo que também foram selecionados indicadores de segurança para integrar esta dimensão, tais como a criminalidade violenta e o roubo por esticção e ainda a sinistralidade rodoviária. A morte derivada de um acidente de viação é considerada uma morte evitável. Num dado território onde exista uma elevada concentração de acidentes de viação com vítimas, aumenta o sentimento de insegurança entre a população, nomeadamente nos peões, sendo as crianças as vítimas mais frequentes de acidentes de viação que envolvem atropelamento. Também constitui um problema de saúde pública uma vez que se relaciona com a atuação de políticas públicas de prevenção.

iii. Utilização, prestação e acesso aos cuidados de saúde

Não obstante o facto de os serviços de saúde serem normalmente considerados como uma determinante importante do estado de saúde, a desigualdade existente na utilização e no acesso aos cuidados de saúde tem sido objeto de grande controvérsia. A dimensão dos cuidados de saúde inclui indicadores de oferta e prestação de cuidados de saúde preventivos e hospitalares e ainda de acessibilidade geográfica.

iv. Dimensão comportamental/estilo de vida

Há um crescente reconhecimento de que aspetos do contexto social, físico e cultural podem afetar o estado de saúde numa comunidade, facilitando ou inibindo comportamentos que têm impacte sobre o

bem-estar. Os indicadores selecionados para incluir o ISP centram-se nos estilos de vida e comportamentos que têm sido identificados como os principais determinantes da morbilidade e mortalidade prematura: dieta/obesidade e consumo de álcool.

Outro fator relacionado com o comportamento é a ocorrência da gravidez na adolescência, indicador que está normalmente associado a contextos sociais e familiares desfavorecidos, baixos níveis de escolaridade e baixos rendimentos, pelo que se deverá considerar também como indicador de iliteracia em saúde. Nascimentos em mães adolescentes poderão significar riscos sociais e de saúde para a mulher e para a criança, sendo também conhecida a associação com o baixo peso à nascença.

3.1.2. Resultados em Saúde

Os indicadores que foram identificados como resultados do estado de saúde coletivo foram agrupados nas dimensões de mortalidade e morbilidade.

i. Dimensão da Mortalidade

Esta dimensão integra as taxas de mortalidade por causas evitáveis, tais como, causas de mortes associadas à prevenção primária e aos cuidados de saúde, causas de morte por suicídio, associadas à pobreza, ao álcool, ao tabaco, aos acidentes de tráfego rodoviário, bem como todas as taxas de mortalidade infantil, neonatal e perinatal.

Importa compreender quais as mortes que podiam ter sido evitadas, abrindo caminho ao desenvolvimento de políticas específicas e vocacionadas para a resolução e gestão otimizada dos diferentes problemas em saúde. A geografia da mortalidade “evitável” constitui assim um excelente suporte à planificação dos recursos médico-hospitalares e à promoção da saúde.

ii. Dimensão da Morbilidade

Esta dimensão engloba os fatores relacionados com a incidência de doenças, dado que são conhecidas associações com o local onde se nasce, vive e trabalha. Uma das doenças onde esta associação é mais documentada é a incidência da tuberculose, na qual os determinantes contextuais assumem especial relevância em todas as fases da sua patogénese, determinando a maior ou menor probabilidade de exposição a um caso potencialmente infeccioso, de se vir a ser infetado, de um infetado desenvolver tuberculose ou de um tuberculoso morrer. A tuberculose pulmonar é mais frequente em áreas que se caracterizam pelos elevados valores de incidência de VIH-SIDA, população em alojamentos não clássicos, alojamentos sobrelotados, desemprego, população prisional e imigrantes. Outras doenças cujas incidências foram selecionadas para incluir o ISP são as relacionadas com o VIH/SIDA, tumores malignos, doenças de declaração obrigatória e doenças sexualmente transmissíveis.

A morbilidade também se encontra associada a indicadores relacionados com as condições de nascimento, tais como o baixo peso à nascença e a prematuridade ao nascer, com valor prognóstico na sobrevivência infantil mas também no desenvolvimento de determinadas patologias em idade adulta como as doenças cardiovasculares e obesidade. Estes indicadores poderão representar também, de

certo modo, o reflexo do acesso e qualidade dos serviços de saúde no que concerne à prevenção primária e secundária.

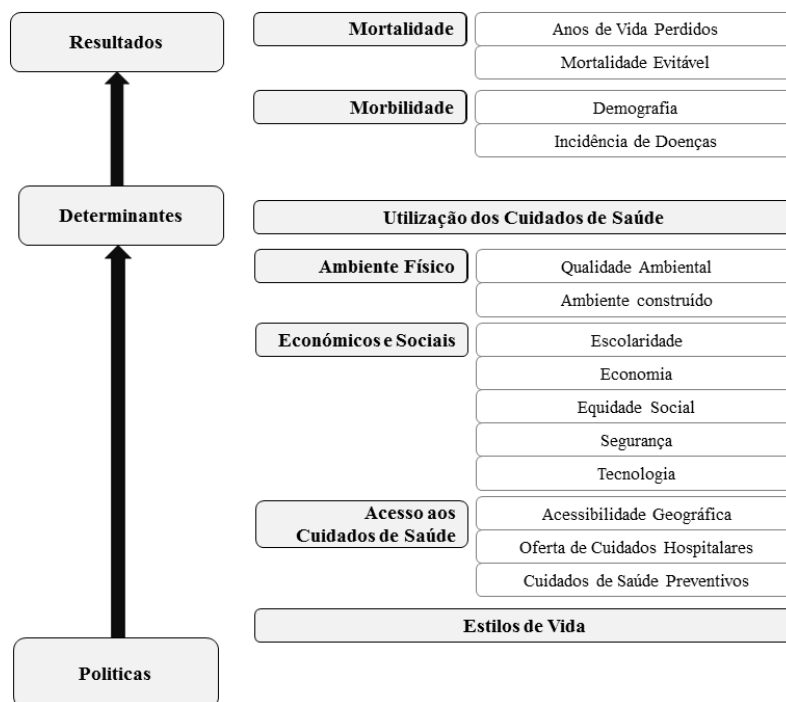


Figura 3. Dimensões e sub-dimensões dos fatores que integram o ISP.
 Fonte: Painel Delphi do projeto GeoHealthS (2012).

3.2. Contribuição de cada fator na explicação do estado de saúde coletivo

Dado que cada um dos indicadores apresenta uma importância relativa diversa para a avaliação ou explicação do ES das populações, foi necessário atribuir a cada indicador uma ponderação que traduzisse tal relevância. Esta constituiu a 2ª fase de construção do ISP.

Após a definição dos fatores relevantes, organizados pelas diferentes dimensões, o painel de especialistas atribuiu a cada um deles um peso relativo em função da sua capacidade de refletir e explicar o ES das populações. Este processo foi desenvolvido com recurso à Técnica de Grupo Nominal, método que tem como objetivo consensualizar informação relevante sobre uma determinada matéria ou questão, com vista à tomada de decisão, mas que ao contrário do método Delphi, já pressupõe a participação e interação entre os especialistas (numa reunião estruturada e controlada por um moderador), onde há lugar a clarificação de ideias e de diferentes perceções.

Primeiramente, e tendo em conta uma escala de 0 a 100, foi pedido aos especialistas que atribuíssem pesos às dimensões relativas às determinantes e às referentes aos resultados em saúde. De seguida, para atribuição de ponderações aos indicadores que compõem as dimensões, foram constituídos grupos focais de peritos, que repartiram os valores dados anteriormente pelos indicadores que integram cada uma das dimensões. De forma a ser encontrado o maior consenso possível entre o painel, foram realizadas duas rondas, tendo já sido possível apurar uma lista de índices de ponderação

que traduzem a relevância para a explicação do ES coletivo de cada uma das dimensões e dos indicadores que integram o ISP.

É de referir a importância atribuída pelo painel de especialistas aos fatores económicos e sociais (indicadores de economia, equidade social, escolaridade e segurança) e relativos ao entorno geográfico (indicadores de ambiente construído e qualidade ambiental), na explicação do ES da população portuguesa, confirmando a importância que a abordagem das determinantes sociais tem vindo a ter no quadro internacional, em relação ao desenho de medidas de intervenção para melhorar o ES coletivo.

Definidos todos os elementos necessários para o ISP, como os indicadores, seus índices de ponderação e respetivas tabelas de conversão em “valores” (aplicáveis a todos os concelhos de Portugal Continental), proceder-se-á ao cálculo do modelo matemático - multiatributivo de valores. Do produto da ponderação pelo “valor” irá ser obtido, ao nível concelhio, um resultado ponderado por indicador, por dimensão e *score* final.

4. Resultados esperados

Os problemas em saúde não estão distribuídos de forma uniforme nem pela população nem pelo território pelo que a medição e avaliação do estado de saúde da comunidade é uma das propostas de investigação mais interessantes que hoje se coloca aos investigadores na área da geografia da saúde. A saúde ocupa um lugar cimeiro no debate da sociedade e é um tema particularmente importante para Portugal em tempo de grandes restrições orçamentais. No atual contexto de crise económico-financeira, em que os recursos públicos se tornam mais escassos e mais procurados, torna-se necessário melhorar as medidas que visam a redução ou anulação das desigualdades em saúde entre cidadãos. É de extrema importância a produção de evidência científica que possa contribuir, por um lado, para a identificação das áreas de intervenção prioritárias em saúde e, por outro lado, para avaliar o impacto dessas ações (respostas) na saúde da população. A avaliação do ES da população constituiu-se como um instrumento essencial de desenho de políticas públicas, fornecendo o obrigatório enquadramento justificativo e dando indicações sobre a melhor combinação entre os recursos disponíveis e os resultados esperados.

A criação do ISP como um instrumento integrador de vários tipos de determinantes e resultados em saúde para avaliar o ES coletivo a vários níveis de desagregação geográfica e para comparar estados de saúde ao longo do tempo, só é possível com uma abordagem integrada, matricial e holística.

Após a sua construção, o índice será aplicado aos municípios portugueses (Portugal Continental) para os anos de 1991, 2001 e 2011 (correspondentes aos anos censitários), onde será possível estabelecer uma ordenação por estado de saúde coletivo, observar quais os territórios com melhor e pior ES coletivo, identificar as determinantes sociais que contribuem para esse estado e monitorizar a sua evolução no espaço e no tempo. Posteriormente, a equipa de investigação irá recolher dados da UE ou

dos países da OCDE para enriquecer o índice e calcular o ES de Portugal bem como o ES dos países europeus, de forma a ter uma base comparativa.

A aplicação dos métodos de tomada de decisão, como o painel Delphi e a Técnica de Grupo Nominal, revelam-se ainda adequados à complexidade da análise do ES coletivo, com resultados satisfatórios relativamente ao nível de consenso gerado entre especialistas de áreas de investigação tão diversas.

O ISP apresenta ainda grandes potencialidades de desenvolvimento futuro no que respeita à capacidade de realizar simulações, fazendo variar os ou alguns dos fatores que integram o modelo. Deste modo, e para ampliar o leque de opções de análise, visualização e compreensão das desigualdades em saúde e da influência do contexto geográfico na saúde da comunidade, será desenvolvida uma aplicação WEBGIS que permitirá o acesso público aos resultados do projeto, aumentando assim a literacia em saúde e fornecendo ao mesmo tempo ferramentas de simulação.

É ainda nossa intenção proceder ao desenvolvimento de dois Índices de Saúde Populacional, dados alguns obstáculos com que a investigação se tem vindo a debater, comuns aliás a outros projetos de natureza similar, e relacionados, fundamentalmente, com a recolha de informação relativa a algumas variáveis (não estarem disponíveis ao concelho ou para um ou mais anos do período em estudo). Um terá carácter retrospectivo/evolutivo, integrando todos os indicadores com dados para 1991, 2001 e 2011, sendo o modelo fundamental de avaliação do estado de saúde populacional nos últimos 20 anos; outro, com carácter prospetivo, irá ser aplicado com recurso aos indicadores que apenas têm dados disponíveis para os anos mais recentes, ou seja, na última década.

A participação e colaboração de entidades com responsabilidades na investigação, administração e elaboração de medidas e políticas em saúde, tais como a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), as Administrações Regionais de Saúde: ARS Norte, ARS LVT, ARS Centro, ARS Alentejo, ARS Algarve), o Instituto Nacional Doutor Ricardo Jorge, bem como com responsabilidades no ambiente e ordenamento do território, como a Agência Portuguesa do Ambiente (APA) e Direção Regional do Território (DGT), conferem ao ISP o carácter de instrumento holístico de apoio à elaboração de políticas públicas e ao desenho de medidas custo efetivas na área da saúde em Portugal com capacidade para dar indicações objetivas das áreas de intervenção prioritárias para melhorar a saúde da população.

Agradecimentos

Peritos envolvidos no painel Delphi (Adriana Loureiro, Ana Guerreiro, António Faria Vaz, António Morais, António Pais Antunes, António Tenedório, Carlos Dias, Francisco Ramos, Fernando Salgueiro, Isabel Alves, João Pereira, José Pereira Miguel, Lúcia Carvalho, Luísa Couceiro, Manuela Felício, Maria do Céu Machado, Maria João Heitor, Micaela Lopes, Miguel Amado, Mónica Oliveira, Paulo Nicola, Pedro Pita Barros, Regina Vilão, Ricardo Mestre, Rita Santos, Rui Santana, Vasco Machado) e a todas as instituições participantes (CEGOT; FL-UC; FCT-UC; FCSH-UNL; ENSP-UNL; FM-UL;

HBA; FCT-UNL; IST-UTL; FE-UNL; INSA; ARS-N; ARS-C, ARS-LVT; ARS-A; ARS-ALG; APA; DGT) no desenvolvimento do projeto de investigação *GeoHealthS - Geografia do Estado de Saúde. Uma aplicação do Índice de Saúde da População nos últimos 20 anos*, financiado pela FCT (PTDC/CS-GEO/122566/2010)

Referências bibliográficas

Benzeval, M., Judge, K. (2001). “Income and health: the time dimension”, Social Science and Medicine, 52(9):1371-90.

Bosma, H.; Mheen, H.; Borsboom, G.; Mackenbach, J. (2001). “Neighbourhood socioeconomic status and all cause mortality”, American Journal of Epidemiology, 153:363-371.

Bowling, A. (1995). Measuring Disease, Londres, Open University Press.

Braveman, P.; Egerter, S.; Williams, D. (2011). “The Social Determinants of Health: Coming of Age”, Annual Review of Public Health, 32(3):1-18.

Brown, P. (1995). “Race, Class and Environmental Health: a review and systematization of the Literature”, Environmental Research, 69(1):15-30.

CSDH (2008). “Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health”, in Final Report of the Commission on Social Determinants of Health. Geneva, World Health Organization.

Dahlgren, G., Whitehead, M. (1992). Policies and strategies to promote equity in health. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe ([http://whqlibdoc.who.int/euro/-1993/EUR_ICP_RPD414\(2\).pdf](http://whqlibdoc.who.int/euro/-1993/EUR_ICP_RPD414(2).pdf)).

Dahlgren, G.; Whitehead, M. (2007). “European strategies for tackling social inequities in health: Levelling up – Part1 and Part 2”, in Studies on social and economic determinants of population health, No. 2 and 3, World Health Organization, Regional Office for Europe, 137p.

Etches, V.; Frank, J.; Ruggiero, E.; Manuel, D. (2006). “Measuring Population Health: a review of indicators”, Annual Review of Public Health, 27:29-55.

Giraldes, M. (1978). Índice-Resumo da situação sanitária no período 1973/74/75 por distritos e concelhos, Ministério dos Assuntos Sociais, Gabinete de Estudos e Planeamento, 65p.

Giraldes, M. R. (1996). Desigualdades Socioeconómicas e seu Impacte na Saúde. Lisboa: Estampa, 1996.

Heitgerd, J.; Dent, A.; Holt, J.; Elmore, K.; Melfi, K.; Stanley, J.; Highsmith, K.; Kanarek, N.; Comer, K.; Metzler, M.; Kaplan, B. (2008). “Community Health Status Indicators: adding a geospatial component”, Preventing Chronic Disease, Public Health Research, Practice and Policy, 5(3):1-5.

Lalonde, M. (1974). A New Perspective on the Health of Canadians. Government of Canada, Minister of National Health and Welfare, 77p.

Lynch, J.; Kaplan, G.; Pamuk, E.; Cohen, R.; Heck, K.; Balfour, J.; Yen, I. (1998). “Income inequality and mortality in metropolitan areas of the United States”, American Journal of Public Health, 88(7):1074–1080.

Machado, M. C. (2009): “A esperança de vida e os seus determinantes”, Janus, 12:54-55.

Macintyre, S.; Ellaway, A.; Hiscock, R.; Kearns, A.; Der, G.; Mackay, L. (2003). “What features of the home and the area might help to explain observed relationships between housing tenure and health? Evidence from the west of Scotland”, Health & Place, 9(3):207-218.

- Mackenbach, J.; Bos, V.; Andersen, O.; Cardano, M.; Costa, G.; Harding, S.; Reid, A.; Hemström, Ö.; Valkonen, T.; Kunst, A. (2003). “Widening socioeconomic inequalities in mortality in six Western European countries”, International Journal of Epidemiology, 32(5):830-837.
- Marmot, M.; Friel, S.; Bell, S.; Houweling, T.; Taylor, S. (2008). “Close the gap in a generation: Health equity through action on the social determinant of health”, The Lancet, 372(9650):1661-1669.
- Perelman, J.; Mateus, C.; Fernandes, A. (2010). “Gender equity in treatment for cardiac heart disease in Portugal”, Social Science and Medicine, 71(1):25-29.
- Pereira, J. (1995). Inequity in infant mortality in Portugal, 1971-1991, Lisboa: APES (4/95).
- Power, C. (1998). “Life course influences. Health Variations”, Official Newsletter of the ESRC, 14-15.
- Santana, P. (1998). A geografia das desigualdades regionais em saúde e estado de saúde, in: P. Pita Barros & J. Simões (ed.), Livro de Homenagem a Augusto Mantas, Lisbon: APES, pp. 179-205.
- Santana, P. (2000). “Ageing in Portugal: regional inequities in health and healthcare”, Social Science and Medicine, 50:1025-1036.
- Santana, P. (2002). “Poverty, social exclusion and health in Portugal”, Social Science and Medicine, 55:33-45.
- Santana, P.; Vaz, A.; Fachada, M. (2003). Measuring health inequalities in Portugal in 90’s, in Poverty, Food & Health in Welfare. Current issues, future perspectives, Abstract, Lisboa.
- Santana, P.; Vaz, A.; Fachada, M. (2004). “O estado de saúde dos portugueses. Uma perspectiva espacial”, Revista de Estudos de Estudos Demográficos, 32:5-28.
- Santos, L. (1987). “Iniquidade social perante a doença e a morte em Portugal”, Sociedade, Saúde e Economia, Actas das V Jornadas de Economia da Saúde, (coordenação A Correia de Campos & J. Pereira), Lisbon: ENSP, pp. 283-294.
- WHO (World Health Organization). (2010). Equity, social determinants and public health programmes, World Health Organization, 298p.
- Wilson, K.; Eyles, J.; Ellaway, A.; Macintyre, S.; Macdonald, L. (2010). “Health status and health behaviours in neighbourhoods: A comparison of Glasgow, Scotland and Hamilton, Canada”, Health & Place, 16:331–338.
- Vaz, A.; Simões, J.; Santana, P.; Janeiro da costa, R. (1994). “Desenvolvimento de um modelo de Avaliação de Estado de Saúde da População”, Revista Portuguesa de Saúde Pública, 12(2):5-23.

Princípios e critérios metodológicos específicos de ocupação do território, a partir da elaboração de uma metodologia experimental para a avaliação e disciplinação do espaço urbano planeado.

Paolo Marcolin, Escola Superior Artística do Porto, arqmarcolin@gmail.com

Abstract

The present article regards an important part of our PHD thesis, entitled *The design of expanding cities and the natural and rural systems. Principles and methodological criteria for human occupation in the central territories of the Sousa Valley*, defended before the Faculty of Architecture of Oporto University in September 2012. It refers to an experimental analytical and proposal orientated methodology, which applied to our case study, strives to define precise methodological principles and criteria determining human occupation: a contribution towards the renewal of long established planning models and the development of ground-breaking solutions leading to the sustainable restructuring and redesigning of expanding cities.

Resumo

Este estudo, integrado na dissertação de doutoramento intitulada *O desenho da cidade alargada e os sistemas rurais e naturais. Princípios e critérios metodológicos de ocupação nos territórios centrais do Vale do Sousa*, defendida na Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto em Setembro de 2012, refere-se a uma metodologia experimental analítica e propositiva que, aplicada ao caso de estudo destes territórios, tem por objectivo definir princípios e critérios metodológicos específicos de ocupação: um contributo para a renovação dos modelos de ocupação do “planeamento tradicional” e para a formalização de soluções inovadoras no (re)ordenamento e (re)desenho sustentáveis da cidade que se estende nos territórios “em aberto”.

Palavras-chave

Cidade alargada, sistemas rural e natural, planeamento e avaliação territorial.

1. Enquadramento

O processo de avaliação para a elaboração da metodologia que conduziu à definição de princípios e critérios metodológicos de ocupação nos territórios centrais do Vale do Sousa foi desenvolvido com base numa Matriz de Avaliação Territorial (MAT). Nela estão contidas referências metodológicas para avaliar e monitorizar a forma como se vão planeando e exaurindo determinados recursos, bem como princípios para a definição de critérios eficazes na construção de modelos de ocupação do território e de opções conjuntas de escala supramunicipal para uma reorganização espacial mais eficiente. À medida que se foram avaliando os impactos das componentes do sistema dos assentamentos nas estruturas espaciais dos sistemas rural e natural daqueles territórios, confirmou-se a pertinência das sobreditas referências para o desenvolvimento do caso de estudo e, acima de tudo, da necessidade de eleger os espaços livres como elemento central na qualificação do território e da paisagem. O

desenvolvimento de procedimentos analíticos e avaliativos através daquela matriz permitiu obter os elementos necessários para o efeito e retirar ainda as referências metodológicas para definir uma instrumentação experimental de avaliação das propostas de qualificação do solo urbano dos Planos Directores Municipais em fase de revisão (PDMR). A aplicação desta instrumentação explicitará os princípios e critérios metodológicos acima referidos, assumindo-se como um contributo para a elaboração de uma metodologia experimental de apoio à Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), uma referência na construção de um modelo de ocupação “sabiamente disperso”, uma perspectiva valorativa no âmbito das questões procedimentais e operativas da gestão territorial.

2. A MAT: suporte experimental para o redesenho da cidade alargada

2.1. Introdução

Não obstante a presença de potencialidades reconhecidas¹, os territórios do Vale do Sousa estão a enfrentar um processo de crescimento extensivo que poderá ter implicações nos processos naturais² e nos níveis de competitividade e eficiência territorial, diminuindo a possibilidade de criar e manter um ambiente capaz de sustentar a criação de valor acrescentado. A presença ainda consistente destas componentes continua, contudo, a contribuir para a manutenção da matriz de ocupação rural pré-industrial que se desenvolveu em torno de um sistema de lugares, casais e quintas, a partir de um modelo de dispersão endógeno que remonta ao processo de sedentarização do homem³. Apesar das fortíssimas alterações sofridas, as componentes estruturais desta matriz (relevo, substrato geológico, solos, rede hidrográfica) não perderam totalmente as suas características físicas, funcionais e produtivas primordiais, ao ponto de se tornarem irreconhecíveis ou irrecuperáveis do ponto de vista ecológico⁴. Nelas continuam a existir “vínculos normativos” ligados ao referido modelo de ocupação rural, às características intrínsecas e constituídas da paisagem biofísica. Vínculos esses que subsistiram em virtude da permanência de ambientes e condicionalismos determinados pelo meio natural ainda antes da complexidade adicionada pela acção humana, a saber: *I. Preservação dos solos mais férteis para garantir uma produção agrícola rentável nas zonas em vale; II. Protecção da rede hidrográfica para assegurar a gestão racional do sistema hídrico; III. Salvaguarda do espaço florestal nas zonas de*

¹ Veja-se o subcapítulo 3.1 *Traços distintivos. Aspectos que sintetizam o perfil territorial* em (Marcolin, 2012).

² Segundo o diagnóstico realizado no âmbito do PROT-Norte, a ocorrência de processos de urbanização cada vez mais significativos na bacia hidrográfica do Vale do Sousa irá aumentar o nível da interferência dos sistemas sociais na dinâmica dos sistemas naturais e, por conseguinte, o impacto dos efeitos das dinâmicas naturais nas actividades antrópicas (CCDR-N, 2008, pp. 60-61).

³ Em trabalhos desenvolvidos por especialistas de áreas disciplinares distintas, sobre épocas diferentes, mas ligadas ao tema da génese do povoamento dos territórios do Entre-Douro-e-Minho ou do Noroeste, entre outros: Alarcão (1995), Almeida (1972), (1981) e (1988), Caldas (1991) e (1998), Ribeiro (1986) e (1991), Soeiro (1984), Silva (1986-a) e (1986-b), Santos (2005), depreendeu-se que a elevada densidade populacional e a dispersão dos assentamentos são fenómenos que se manifestaram, com menor ou maior intensidade, em diversos períodos, embora segundo formas de organização e de distribuição que variavam em função de diversos factores (clima, condições e sistema sócio-económico, produtivo, político-administrativo, religioso, etc.).

⁴ Esta constatação fundamenta-se nos resultados obtidos das análises e do processo de avaliação territorial desenvolvidos nos anexos 1 e 2 da dissertação (Marcolin, 2012).

maior altitude para garantir os valores de uso directo – produtos lenhosos ou não lenhosos de origem vegetal e animal – e indirecto – protecção dos solos e dos recursos hídricos. Estes vínculos, “implícitos” nas dinâmicas naturais e na exploração eficiente dos valores estruturais do sistema rural e natural, foram reutilizados para definir os critérios metodológicos que presidiram a delimitação da estrutura do Sistema Biofísico. O exemplo mais significativo sobre a sua reutilização será, talvez, o entendimento da componente hidrográfica. Nos estudos para a formalização deste sistema, o critério relativo à priorização da *protecção da rede hidrográfica e da sua hierarquização em função da aptidão da terra* veio confirmar que a localização dos espaços agricultados em solos de elevada aptidão adjacentes às linhas de água corresponde a um padrão que se repete quase sistematicamente nas zonas em vale, sendo a sua difusão relacionada com a permanência de práticas associadas à lógica da ocupação em forma de “habitats” dispersos⁵. Acresce a este facto a constatação de que existe ainda uma fatia considerável dos que detêm a melhor capacidade para a produção agrícola e, ao mesmo tempo, as melhores condições possíveis para actividades agrícolas de regadio⁶. Da identificação e reorganização destas componentes, mediante a reutilização daqueles vínculos, surgiram as directrizes para a formalização de um desenho territorial baseado no referido modelo “sabiamente disperso”. A utilização destas directrizes, que assenta na ideia de recuperar este modelo como princípio virtuoso para redesenhar a cidade alargada e orientar o desenvolvimento dos referidos elementos da MAT, consubstanciou-se na realização de instrumentos preventivos para o controlo e a disciplinaçãõ da forma urbana a partir da avaliação do espaço urbano planeado, dando lugar aos seguintes princípios e critérios metodológicos de ocupação específicos dos Territórios em análise: **I) Princípios orientadores do modelo de ocupação.** i) Reorganizar o sistema dos espaços livres enquanto princípio para qualificar a paisagem, disciplinar e controlar a forma urbana. **II) Critérios metodológicos** i) Elaborar uma metodologia experimental de apoio à AAE⁷ baseada em instrumentos específicos para orientar o desenho do espaço urbano planeado nos PDM, a partir da qual poderão surgir ou directrizes para aperfeiçoar a avaliação, monitorização e gestão no processo de delimitação do espaço urbano, ou eventuais sugestões para definir as medidas que a legislação exige para «(...) *prevenir, reduzir e, tanto quanto possível, eliminar quaisquer efeitos adversos significativos no ambiente (...)*»⁸. ii) Concentrar

⁵ Referimo-nos a situações que reflectem o padrão do «*minifúndio misturado com o povoamento disperso*» (CCDR-N, 2008, p. 151) típico do Noroeste, mais expressivo nos concelhos de Lousada e de Penafiel.

⁶ Esta situação é, de um modo geral, confirmada também pelas análises desenvolvidas no âmbito do PROT-Norte sobre a territorialização do povoamento do Noroeste, o qual estima que a maior parte da população do Noroeste, cerca de 80%, localiza-se nas terras baixa dos fundos de vale, nas meias encostas e na plataforma litoral abaixo da cota dos 300 m de altitude. Esta territorialização «(...) *segue a tendência histórica longa do povoamento no Entre-Douro-e-Minho: uma grande densidade de ocupação e uma forte dispersão que coincidem com as melhores aptidões agrícolas para a policultura tradicional de regadio*» (CCDR-N, 2008, p. 151).

⁷ De acordo com a legislação que regula esta prática (cuja obrigatoriedade, em Portugal, foi determinada na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho, que aprova no ordenamento jurídico nacional os requisitos legais estabelecidos pela Directiva n.º 2001/42/CE, de 25 de Junho), a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é um procedimento de avaliação de planos e programas segundo uma metodologia que assume um carácter estratégico pelo facto de integrar as questões ambientais no processo de planeamento e programação desde o seu início.

⁸ (Decreto-Lei n.º 232/2007 D. R. 1.ª Série n.º 114).

as opções de densificação e reequipamento do espaço urbano nas centralidades existentes aglutinadoras de população e/ou de funções de efectiva relevância ao nível local e supralocal, reduzindo assim a localização de estruturas edificadas dispersas apenas a situações em que exista uma relação de interdependência ou complementaridade com o espaço rural. iii) Criar zonas-tampão de modo a evitar, quando e se possível e desejável, a desautonomização espacial entre núcleos de povoamento perceptíveis como lugares isolados ou em conjunto.

2.2. Objectivos, metodologias e linhas conclusivas gerais

Apoiando-se nas directrizes do modelo de ocupação de matriz rural⁹ e nas referências teórico-práticas desenvolvidas na primeira parte da dissertação¹⁰, a MAT desenvolve-se em três partes distintas:

A. Consumo do Solo (CS), B. Sistema Biofísico (SB) e C. Potencial de Reclassificação (PRE) (Fig. 1).

Figura 1 - Esquema procedimental e metodológico da Matriz de Avaliação Territorial

MATRIZ DE AVALIAÇÃO TERRITORIAL			BASE DE CONHECIMENTOS
Elementos prévios			Informação de base
A. CONSUMO DO SOLO			CARACTERIZAÇÃO ANALÍTICA
Elementos de base			Base de Conhecimentos para o desenvolvimento e a fundamentação técnica e científica da MAT.
B. SISTEMA BIOFÍSICO			Factores e componentes dos Sistemas Territoriais, urbano e biofísico; informação de base e sua adaptação.
Elementos complementares			Contribuir para a actualização e o enriquecimento das bases de dados do território em análise.
C. POTENCIAL DE RECLASSIFICAÇÃO			
OBJECTIVOS GENÉRICOS	Balizar a construção dos elementos de base e complementares para a avaliação das propostas urbanas preconizadas nos PDMR.	Definir as bases biofísicas para avaliar as propostas urbanas preconizadas nos PDMR e para identificar o PRE.	Definir a RSB para operacionalizar a identificação do PRE e a avaliação e disciplinação do espaço urbano planeado.
	Mensurar o impacto do sistema dos assentamentos nas componentes estruturais que integram o sistema rural-natural.	Identificar os sistemas ecológicos estruturantes, as componentes estruturais ou valores fundamentais do SB.	Avaliar os benefícios ambientais e os impactos quantitativos e qualitativos associados às propostas urbanas nos PDMR com base no PRE.
	Fazer um balanço sobre o CS ocorrido neste último meio século, contribuindo para um registo fundamentado do processo de urbanização.	Estabelecer os pressupostos básicos para definir uma estrutura ecológica de escala intermunicipal.	Elaborar uma metodologia experimental de apoio à Avaliação Estratégica Ambiental.
OBJECTIVOS ESPECÍFICOS			
SUPLETIVOS			
PRINCÍPIOS E CRITÉRIOS METODOLÓGICOS DE OCUPAÇÃO ESPECÍFICOS			
Princípios orientadores do modelo de ocupação		Critérios metodológicos	
Do modelo da urbanização extensiva para o da ocupação "sabiamente" dispersa:		Metodologia experimental baseada em instrumentos específicos para orientar o desenho do espaço urbano no âmbito dos Planos Directores Municipais (em fase de revisão):	
i) Recuperar os "vínculos normativos" subjacentes à configuração da matriz de ocupação rural.		Rede do Sistema Biofísico e Potencial de Reclassificação.	
ii) Reorganizar o sistema dos espaços livres para a qualificação da paisagem, a disciplinação e o controlo da forma			

A. Consumo do Solo. Esta parte foi desenvolvida para obter as orientações que balizaram a construção dos *elementos de base e complementares* da MAT. Com efeito, as análises do CS, relativas à avaliação do impacto do solo urbanizado e do solo ocupado pelas infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias nas componentes estruturais do sistema rural-natural (solos de melhor aptidão para a agricultura e a floresta; espaços agrícolas e florestais), foram elaboradas com vista a entender: i) Os efeitos da urbanização no desenho do *uso do solo* ii) As fases que deram origem aos seus *padrões formais* iii) O comportamento desses mesmos efeitos e padrões antes e depois do ordenamento territorial consagrado nos PDM. De acordo com a síntese na parte A do Anexo 2 da dissertação¹¹, a avaliação do CS conduziu à definição de três linhas conclusivas e duas vertentes orientadoras: **Linhas conclusivas.** i) A extensão dos perímetros urbanos promoveu a sobreprodução de solo urbano, a ocupação difusa e dispersa e a hiperdensificação da rede viária municipal local. ii) O CS associado aos

⁹ Caracterização Analítica. Factores e Componentes do Sistema Territorial, Base de Conhecimentos, Anexo 1 – Dados Objectivos (Marcolin, 2012).

¹⁰ Capítulo I, Conceitos e referências teóricas. Cidade alargada e paisagem; Capítulo II, Referências nos instrumentos de planeamento territorial e urbano da área vasta de Bolonha e da região metropolitana de Barcelona (Marcolin, 2012).

¹¹ A.0 Objectivos, linhas conclusivas, vertentes orientadoras e metodologia específica, Parte A, CS, Anexo 2 – MAT - Dados Interpretativos, p. 3,4 (Marcolin, 2012).

modelos mais recentes de ocupação urbana produziu um impacto que se reflecte na forma extremamente retalhada e fragmentada dos espaços agrícolas e florestais que definem a matriz rural-natural. iii) Presença de fortes potencialidades de redefinição da matriz rural-natural, não obstante os efeitos excessivos do processo de urbanização. **Vertentes orientadoras.** i) Identificar os valores estruturais que definem as componentes do sistema rural-natural, com vista a preservá-los e a constituí-los na principal referência na reconfiguração da macroestrutura do sistema dos assentamentos e na fixação dos limites geoestruturais do sistema urbano central do Vale do Sousa. ii) Assegurar a coerência dos valores acima referidos, orientando o desenvolvimento do espaço urbano com base nos elementos estruturais que definem o SB. **B. Sistema Biofísico.** Este sistema é composto por duas estruturas distintas, Principal e Complementar, articuladas com a do Sistema Completo que abrange os espaços livres mais humanizados e de menor valor ecológico. No sentido de dar continuidade às vertentes orientadoras, o SB assume-se como o conjunto dos valores fundamentais da paisagem biofísica da área em estudo, constituindo, ao mesmo tempo, as bases para a construção dos instrumentos de avaliação do espaço urbano planeado. A partir destas bases desenvolveu-se a *Rede do Sistema Biofísico* (RSB), instrumento-chave para operacionalizar a identificação do *Potencial de Reclassificação* (PRE) (somatório dos espaços urbanos livres, consolidados ou de expansão, identificados como elegíveis para a reclassificação) necessário para avaliar os impactos das propostas urbanas dos PDMR e os benefícios ambientais decorrentes da sua reapreciação. Seguindo a hipótese de que a eficácia desse instrumento dependeria principalmente da estruturação de um sistema o mais consistente possível do ponto de vista ecológico, aquelas bases foram definidas através de um estudo de caracterização orientado por objectivos específicos de sustentabilidade, constituindo-se assim e também como pressupostos básicos para definir uma estrutura ecológica de escala intermunicipal. Na sequência da caracterização e aferição das componentes biofísicas definiu-se assim um sistema cujo perfil ou *síntese biofísica* demonstra a utilidade da RSB como instrumento de avaliação e medida preventiva para disciplinar a urbanização, evitando a perda irreversível de valores ecológicos que garantem a sustentabilidade territorial, ambiental e paisagística. A macroestrutura desta síntese é constituída pelo sistema montanhoso (ou subsistema das serras) e pela rede hidrográfica principal que define os principais corredores ecológicos estruturantes. A principal **potencialidade** do SB é, sem dúvida, a componente florestal, enquanto suporte natural-ambiental de maior dimensão e, ao mesmo tempo, base da produção silvícola de escala sub-regional. A forte predominância do eucalipto, consequência de opções que obedeceram à lógica da máxima rentabilização dos recursos naturais, retira-lhe, contudo, a possibilidade de desenvolver paisagens e ambientes ainda mais diversificados e complexos do ponto de vista ecossistémico. Ainda assim, a permanência deste tipo de coberto florestal não deixa de ser uma condição extremamente importante para a defesa dos solos mais pobres e sujeitos ao risco de erosão. Quanto às **debilidades** mais significativas, elas verificam-se nas componentes pedológica e hidrográfica localizadas nos vales mais artificializados, onde os solos mais férteis e os espaços agrícolas sofreram uma forte redução dimensional, enquanto que a rede dos cursos

de água principais e secundários ficou constringida pelo alastramento dendrítico do solo urbanizado. Por fim, inferiu-se que as **ameaças** mais prementes para a integridade dos âmbitos estruturais estão associadas à progressiva extensão da urbanização acima da cota dos 400 metros e, em certa medida, à exploração mineira massiva e deformadora da morfologia estrutural da paisagem. **C. Potencial de Reclassificação.** Nesta parte desenvolveram-se os instrumentos para operacionalizar a avaliação e a disciplina do espaço urbano planeado que traduzem os princípios e critérios metodológicos de ocupação específicos enumerados na introdução. Com a sua elaboração cumpre-se também o objectivo referente à definição de uma metodologia experimental de apoio à AAE prevista na Directiva Europeia de 2001/41/CE, proporcionando, ainda que em termos experimentais, novos contributos para avaliar os efeitos da programação do solo no âmbito dos PDMR para o ordenamento do território. O primeiro desses instrumentos é a RSB, e consubstancia os princípios orientadores do modelo de ocupação sabiamente disperso e respectivos critérios metodológicos, propondo a reorganização do sistema dos espaços livres, urbanos e rurais, com base na aplicação de princípios que visam reforçar a interdependência e a subsidiariedade entre as componentes e os subsistemas que definem o SB¹². **I. O princípio da complementaridade.** *Dois estruturas distintas, principal e complementar, interdependentes e igualmente essenciais para a integridade, coesão, continuidade e conectividade do SB. Um Sistema Completo de espaços livres que visa articular estas estruturas com a paisagem mais antropizada, colmatando ou encerrando o sistema de ligações da rede que asseguram a eficiência do próprio SB e das suas dinâmicas naturais.* **II. O princípio da rede.** *Interligar as componentes do SB com vista a promover o desenvolvimento de um sistema de relações baseadas na multifuncionalidade dos espaços livres e na coabitação (eco)compatível dos usos. O sistema de relações assenta em directrizes ou corredores que definem uma malha orgânica globalmente dependente de todas as ligações de que é constituída, assumindo funcionalidades distintas que variam consoante a categoria da estrutura.* Decalcando parte de um modelo territorial que tinha produzido uma ocupação baseada na procura do maior equilíbrio entre natureza e cultura, a RSB define directrizes que se impõem como critérios metodológicos específicos na localização de novos assentamentos urbanos, orientando estrategicamente a identificação do PRE¹³: *A Rede visa hierarquizar as Estruturas Principal, Complementar e Completa do SB, realçando as situações relacionadas com o património natural, a morfologia, os usos, os valores ecológicos e o carácter da paisagem rural e natural; facilitando assim a identificação do PRE, cuja programação, prevista nos PDMR, pode pôr em causa os aspectos acima referidos ou as componentes para o desenvolvimento das dinâmicas naturais do SB.* O segundo daqueles instrumentos, referente ao PRE, que corresponde ao conjunto dos espaços urbanos planeados a reapreciar com vista a minimizar os potenciais impactos associados ao ordenamento preconizado nos PDMR, constitui o termo de referência para a finalização da avaliação.

¹² C.2.1 Objectivos, Parte C, PRE, Anexo 2 – MAT - Dados Interpretativos, p. 15 (Marcolin, 2012).

¹³ C.2.1 Objectivos, Parte C, PRE, Anexo 2 – MAT - Dados Interpretativos, p. 15 (Marcolin, 2012).

3. Rede do Sistema Biofísico e Potencial de Reclassificação: aplicação e resultados

3.1 Nota metodológica

Se a RSB representa o instrumento que permite operacionalizar a avaliação das propostas urbanas dos PDMR, pode então dizer-se que o PRE, que dessas propostas integra apenas as que foram identificadas como elegíveis para a reclassificação, corresponde ao resultado final dessa avaliação¹⁴. A localização das propostas urbanas a reclassificar tem como objectivo individualizar todos os espaços urbanos livres que, se ocupados, irão interferir com o funcionamento, a coesão e a integridade do SB ou com a definição de um desenho urbano ordenado. Esta operação permitirá ainda estabelecer regras para disciplinar o espaço urbano e prevenir de situações de dispersão ou difusão urbana que contribuam para a urbanização extensiva e a progressiva descaracterização da paisagem. Quanto à avaliação quantitativa e qualitativa, trata-se de uma operação com base em valores relativos a quantidades aproximadas, porque determinadas mediante um procedimento de delimitação que visa a continuidade espacial e a conectividade ecológica das componentes biofísicas. Assim, identificando o nível de concentração do PRE e mensurando a sua reversibilidade ambiental (através do Índice de Reversibilidade Ambiental - IRA¹⁵) determina-se, respectivamente, o tipo de impactos que decorrem das opções de ordenamento do espaço urbano e os benefícios ambientais previsíveis após a eventual reclassificação deste potencial. Para determinar o PRE recorreu-se à utilização conjunta de dois tipos de referências. Um compreende as valências da paisagem biofísica identificadas sob forma de subsistemas (zonas elevadas ou acidentes montanhosos) e de corredores (directrizes associadas à rede hidrográfica ou a outros valores do SB). Estas valências representam a RSB, ou seja, o suporte necessário para operacionalizar a base biofísica e alicerçar todo o processo de identificação do PRE. O outro, que abarca as situações consideradas emblemáticas do ponto de vista da aplicação da metodologia de avaliação e da validação dos respectivos resultados, refere-se às valências da paisagem histórico-cultural do património arquitectónico e arqueológico. Com base nestas referências, o PRE foi identificado cruzando os espaços urbanos e a urbanizar constantes na planta de ordenamento dos PDMR, o SBE, a RSB e os dados da paisagem histórico-cultural. Estes últimos foram escolhidos *ad-hoc*, em função dos casos considerados representativos das situações-tipo a descrever já a seguir: **i) Situações do Tipo A** interessam zonas do Subsistema das Serras com predominância de valores directamente relacionados com a paisagem e o património natural e cultural. **ii) Situações do Tipo B**

¹⁴ Tal como descrito na documentação em anexo, o PRE é o somatório dos espaços urbanos livres identificados como elegíveis para a reclassificação. Na sequência de uma operação de reavaliação das suas características e potencialidades biofísicas, estes espaços foram reconhecidos como idóneos para serem integrados na classe do solo rural ou em determinadas subclasses do solo urbano que prevêem apenas intervenções para a qualificação ambiental ou paisagística. Em C.0 Objectivos e metodologia, Anexo 2 – MAT, Parte C, PRE. Dados Interpretativos (Marcolin, 2012).

¹⁵ Tal como descrito na documentação em anexo, o Índice de Reversibilidade Ambiental – IRA ou, segundo a sua designação original, Environmental Reversibility Index - ERI, corresponde à percentagem de superfície potencialmente reversível em relação à totalidade da área de estudo considerada. Mais concretamente, o referido índice é a média pesada das superfícies dos usos de solo (Sn), onde o peso é expresso pelo coeficiente de reversibilidade (CRn) atribuído às categorias de usos definidas no Corinne Land Cover.

abrangem zonas do Subsistema dos Corredores com predominância de valores directamente relacionados com a paisagem seminatural, com o sistema de produção agrícola e florestal ou com património cultural. **iii) Situações do Tipo C** referem-se a elementos singulares da paisagem seminatural, do sistema de produção agrícola e florestal ou do património cultural. A identificação do PRE exigiu também uma avaliação de diversos factores e variáveis da paisagem biofísica, previamente analisados e integrados na Base de Conhecimentos e no SB, cuja combinação foi efectuada segundo uma tipificação de ameaças com base nas propostas urbanas dos PDMR. Antes disso, já tinham sido preparados os dados para determinar o IRA do PRE¹⁶ de acordo com as referências metodológicas de um trabalho de investigação do programa Life Econet¹⁷. Posteriormente, procedeu-se à quantificação da dimensão espacial do PRE e ao cálculo do IRA do território, segundo três cenários distintos, de modo a quantificar os benefícios ambientais nas seguintes situações: I. [IRA(1)]. Nenhuma das propostas de ocupação urbana dos PDMR está concretizada; II. [IRA(2)]. Todas as propostas de ocupação urbana referidas no ponto anterior estão concretizadas; III. [IRA(3)]. Das propostas de ocupação urbana referidas nos pontos anteriores estão concretizadas apenas as que foram identificadas como não elegíveis para a Reclassificação e designadas como Potencial Não Reclassificável (PNRE).

3.2 A Rede do Sistema Biofísico

3.2.1 Orientações e situações-tipo

Partindo dos princípios da complementaridade e da rede, as componentes da RSB foram organizadas em forma de subsistemas, **Serras e Corredores**, sintetizando as funcionalidades básicas e supletivas dos valores biofísicos: manutenção das conectividades ecológicas, defesa dos valores fundamentais para o desenvolvimento das dinâmicas naturais e orientação e controlo preventivo do desenho da forma urbana (Fig. 2). A RSB define-se como uma espécie de “malha virtual” que, para além de estabelecer directrizes que reforçam as interligações entre valores biofísicos, obriga a uma utilização mais racional do solo e dos recursos que dependem da sua gestão e conservação, evitando a localização de urbanizações impróprias que agravariam o estado de desordenamento territorial e paisagístico existente. Baseando-se na lógica reticular, a RSB fornece indicações para orientar a construção de um sistema de ocupação “sabidamente disperso”: **i) Barreiras naturais:** elementos de demarcação (festos, depressões naturais, áreas declivosas, zonas de maior biodiversidade, etc.) que constituem a matéria-prima ecológica de origem natural para configurar os lugares como entidades reconhecíveis e espacialmente autónomas. **ii) “Buffers” seminaturais:** elementos de contenção e disciplinação do espaço urbano (espaços agrícolas e florestais, áreas envolventes as linhas de água,

¹⁶ Veja-se o ponto C.1, IRA, Anexo 2 – MAT, Parte C, PRE. Dados Interpretativos (Marcolin, 2012).

¹⁷ Trata-se de um trabalho sobre a reversibilidade ambiental do território (Romano, Corridore, & Tamburini, 2003) desenvolvido no âmbito do programa Life Econet (A European project to demonstrate sustainability using ecological networks, LIFE99 ENV/UK/000177, 1999-2003), cujas referências metodológicas, inclusive o Índice de Reversibilidade Ambiental, foram também utilizadas para a elaboração da base de conhecimentos do Plano Territorial Regional da Emília-Romagna.

etc.), capazes de assegurar um desenho mais compacto do espaço urbano, dissuadindo soluções que promovem a insulação do espaço rural.

Figura 2 – Rede do Sistema Biofísico (Ambiente de trabalho).



Sobre os objectivos específicos da RSB, pode dizer-se que no caso das situações-tipo com predominância de valores naturais e culturais, geralmente localizadas nas zonas pertencentes ao Subsistema das Serras, estes foram definidos com vista a manter a integridade espacial do local a salvaguardar limitando ou interditando a criação de infra-estruturas viárias ou de edificações para usos sociais, sendo este um factor crucial para conter o alastramento urbano e evitar ulteriores descaracterizações dos ambientes rurais existentes (Fig. 3). Já quando se trata de situações-tipo onde predominam os valores da paisagem seminatural, a RSB recorre aos Corredores (Principais, Secundários e Complectivos) para travar a ocupação dispersa ou a extensão de estruturas urbanas lineares com o objectivo de impedir a compartimentação dos espaços agrícolas ou a afectação dos espaços não urbanizados que concorrem para a preservação da paisagem rural (Fig. 4).

Figura 3 – Situação Tipo A2 (Ambiente de trabalho)
Predominância de valores naturais e culturais



Figura 4 – Situação Tipo B4 (Ambiente de trabalho)
Sem predominância de qualquer tipo de corredor



3.2.2 Parâmetros qualitativos

Relativamente à capacidade da RSB de orientar a configuração do espaço urbano, considerou-se que a sua avaliação deveria ser feita a partir dos seguintes parâmetros qualitativos: **i) Especificidade**. Tendo em conta as características do território em análise, a RSB impõe-se como um instrumento para avaliar

contextos territoriais específicos, onde os efeitos urbanos da dispersão e da difusão são expressivos, cumulativos e degenerativos, enquanto dependentes de um processo radical, intenso e imparável de integração urbana. **ii) Flexibilidade.** Em situações que abarcam valências estruturais de elevado valor ecológico, ambiental, natural e paisagístico ou que não oferecem qualquer tipo de alternativa que não seja o sugerido pelas componentes reticulares, a flexibilidade da RSB deve ser considerada baixa, mas adaptável ao tipo de situação. Assim, esta tenderia a diminuir na presença de situações prejudiciais para as valências biofísicas estruturantes, só voltando a aumentar nos casos em que a relevância das componentes biofísicas é baixa ou a existência de valências espaciais alternativas permite alterar o desenho das componentes reticulares sem pôr em causa os seus objectivos e princípios de continuidade e de conectividade. **iii) Eficácia.** A capacidade de a RSB produzir efeitos significativos, visíveis e mensuráveis, que vão para além da avaliação preliminar das propostas dos PDMR, dependerá, muito provavelmente, de dois factores: a) A qualidade da RSB como suporte técnico, analítico, interpretativo e propositivo; b) O processo de planeamento que envolve a construção de plataformas de concertação e consenso para garantir a aplicação deste instrumento através da incorporação das suas orientações nos planos de gestão territorial. Daqui a importância de avaliar a eficácia não só através da aferição da qualidade final do suporte físico e do seu meio artificial, mas também tendo em atenção limitações ou obstáculos que, tendo origem nas difíceis questões sobre os interesses e a governância locais, podem comprometer as orientações da RSB. **iv) Inteligibilidade.** É fundamental para tornar mais compreensíveis os impactos das propostas dos PDMR sobre o SB, bem como as directrizes para modelos capazes de um desenho urbano ordenado e sustentável. Como é sabido, definir este tipo de modelos não é fácil e implica uma profunda revisão da maneira tradicional de entender a cidade¹⁸, dado que ela já deixou de responder às exigências impostas pela crescente complexidade dos modos de habitar o território contemporâneo. Acresce que não basta fomentar uma maior abertura estilística ou dar mais espaço às escolhas estéticas e formais inovadoras¹⁹, é preciso antever os resultados globais que decorrem da aplicação destes princípios, nomeadamente nos contextos territoriais mais desordenados. Em todo o caso, o que não deve ser descurada é a ideia de que nestes contextos a delimitação do espaço urbano deve começar da reorganização do sistema dos espaços livres estruturais. Aqui a RSB tem um papel determinante porque procura ordenar às estruturas urbanas existentes tornando mais inteligível o potencial do espaço livre.

3.3 O Potencial de Reclassificação

Considera-se a identificação do PRE (Fig. 5) a primeira medida para a consolidação de um sistema de espaços livres estruturado, fundamental para orientar o desenvolvimento ordenado do espaço urbano no âmbito de um processo mais abrangente de redesenho e de qualificação da cidade alargada.

¹⁸ Veja-se, por exemplo, a revisão proposta por Ascher nos novos princípios do urbanismo (Ascher, 2001).

¹⁹ Veja-se o oitavo princípio do urbanismo preconizado por Ascher sobre a necessidade de introduzir um desenho urbano mais cativante, à medida de todos os gostos, necessidades e expectativas (Ascher, 2001).

Pretendendo ainda verificar se a experimentação deste método podia efectivamente contribuir para uma avaliação prospectiva e preventiva dos impactos do espaço urbano no sistema rural-natural, utilizou-se o PRE também para averiguar a eficácia da RSB, mensurando os **benefícios ambientais** decorrentes da aplicação deste instrumento e os **impactos quantitativos e qualitativos** das propostas urbanas dos PDMR nos âmbitos estruturais do SB. Os **benefícios ambientais** foram obtidos da diferença entre os valores da superfície territorial de maior reversibilidade ambiental identificados nos cenários do IRA(2) e do IRA(3). Os valores do cenário do IRA(1), aferidos a partir do sistema de ocupação existente (Fig. 6), serviram apenas para os impactos globais, correspondentes à dimensão que a sobredita superfície viria a perder com a implementação das propostas urbanas dos PDMR antes e depois da aplicação da RSB (Tab. 1). Quanto ao contributo destes benefícios, importa referir que a triagem das propostas urbanas dos PDMR com base na RSB permite reduzir para quase cerca de metade o impacto global no cenário do IRA(2), evitando a afectação imprópria de 1267 hectares de terrenos de maior reversibilidade ambiental²⁰ (Tab. 2). Face à dimensão do território em análise, o valor destes benefícios pode, à primeira vista, levantar algumas dúvidas quanto à eficácia da RSB. No entanto, considerando que ele é o resultado de uma acção preventiva que visa assegurar a preservação de espaços nevrálgicos para o funcionamento do SB, chegou-se à conclusão de que a RSB proporciona contrapartidas imprescindíveis apenas com alterações pontuais na dimensão do espaço urbano planeado.

Figura 5 – PRE (Ambiente de trabalho)



Figura 6 – RA (Ambiente de trabalho)

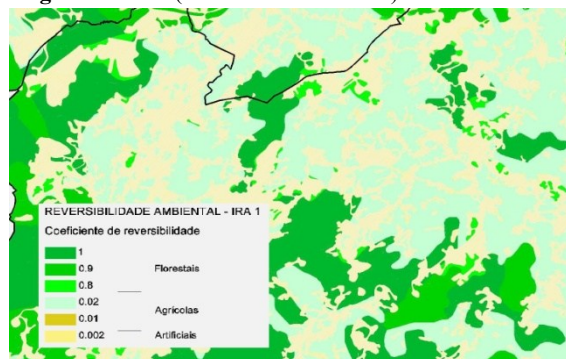


Tabela 1 – Impacto Global – total

Impacto Global				
Designação	Descrição	Índice	%	Hectares
IRA(1) Cenário 1	Nenhuma das propostas de ocupação urbana previstas nos PDMR está concretizada	0,37	37,08	19.871
IRA(2) Cenário 2	Todas as propostas de ocupação urbana previstas nos PDMR estão concretizadas	0,32	32,02	17.164
IRA(3) Cenário 3	Das propostas de ocupação urbana previstas nos PDMR estão concretizadas apenas as que foram identificadas como não elegíveis para a Reclassificação	0,34	34,39	18.431
Impacto Global - Cenário 2	IRA(1) - IRA(2) =	0,05	5,05	2.707
Impacto Global - Cenário 3	IRA(1) - IRA(3) =	0,03	2,69	1.440
Área total do território em análise			100,00	53.598

Tabela 2 – Benefícios Ambientais – total

Benefícios Ambientais				
Designação	Descrição	Índice	%	Hectares
IRA(1) Cenário 1	Nenhuma das propostas de ocupação urbana previstas nos PDMR está concretizada	0,37	37,08	19.871
IRA(2) Cenário 2	Todas as propostas de ocupação urbana previstas nos PDMR estão concretizadas	0,32	32,02	17.164
IRA(3) Cenário 3	Das propostas de ocupação urbana previstas nos PDMR estão concretizadas apenas as que foram identificadas como não elegíveis para a Reclassificação	0,34	34,39	18.431
Benefícios Ambientais	IRA(3) - IRA(2) =	0,02	2,36	1.267
Área total do território em análise			100,00	53.598

²⁰ Recorda-se que, de acordo com o método para o cálculo do IRA, este valor traduz apenas a média das diversas capacidades de reversibilidade ambiental presentes em toda a superfície territorial em análise. Isto significa que os benefícios ambientais não podem ser avaliados só com base na dimensão do valor acima referido. Pois, esta referência, que representa um indicador sobre o estado de “naturalidade” do território, serve para balizar melhor as opções que contribuam para a artificialização da paisagem natural e seminatural.

Os potenciais **impactos quantitativos e qualitativos**, que aferem, respectivamente, a consistência dimensional do SB e a sua eficiência ao nível da conectividade espacial das suas componentes, foram avaliados medindo a concentração do PRE por categoria de estrutura (Principal, Complementar e Completiva) e de espaço urbano livre. A leitura destes indicadores mostrou (**Tab. 9-10**) que o âmbito mais afectado é o da Estrutura Principal. O impacto, claramente de tipo quantitativo, porque associado à categoria dos espaços urbanos consolidados (EUC), tem origem nos objectivos de desenvolvimento urbano traçados nos PDM da primeira geração. Analisando a dimensão desta categoria a partir da Base Geral dos Espaços Urbanos Livres (BGEUL)²¹ verifica-se, porém, que, em termos proporcionais, esta é bastante inferior à dos espaços livres de expansão urbana (EUE). Quer isto dizer que se as propostas urbanas dos PDMR forem realizadas, iriam gerar impactos qualitativos muito superiores aos que ocorreram na sequência da concretização daquelas dos PDM da primeira geração, conduzindo à eliminação de componentes essenciais para a coesão e articulação dos valores biofísicos da Estrutura Principal. A segunda mais afectada do ponto de vista quantitativo é a Estrutura Completiva, seguida da Estrutura Complementar que detém a percentagem mais baixa do PRE. No entanto, após verificação deste potencial à luz da BGEUL, verificou-se que, tal como no caso anterior, o maior impacto destas estruturas é de tipo qualitativo e está ligado à expansão urbana dos PDMR da segunda geração (EUE).

Tabela 9 – PRE

Potencial de Reclassificação (PRE), por categoria de estrutura e por concelho - hectares				
Categoria estrutura	Estrutura Principal	Estrutura Complementar	Estrutura Completiva	Totais
Percentagem em relação ao total	58,18%	12,05%	29,77%	100,00%
Lousada	469	102	202	773
P. de Ferreira	273	84	217	574
Paredes	728	84	285	1097
Penafiel	277	92	190	559
Todos	1747	362	894	3003

Tabela 10 – PRE e BGEUL

Potencial de Reclassificação (PRE) e Base Geral dos Espaços Urbanos Livres (BGEUL), por categoria de estrutura e de espaço urbano								
Categoria estrutura		Estrutura Principal		Estrutura Complementar		Estrutura Completiva		Totais
Categoria de espaço urbano		EUC Espaços Urbanos Livres Consolidados	EUE Espaços Urbanos Livres de Expansão	EUC Espaços Urbanos Livres Consolidados	EUE Espaços Urbanos Livres de Expansão	EUC Espaços Urbanos Livres Consolidados	EUE Espaços Urbanos Livres de Expansão	
BGEUL	Hectares	2449	1105	498	244	2485	1076	7857
		3554		742		3561		
PRE	Hectares	979	768	206	156	505	389	3003
		1747		362		894		3003
	% em relação à BGEUL	49,16%		48,79%		25,11%		38,22%

4. Conclusões

Da apreciação conjunta dos resultados desta avaliação pode-se concluir que em todos os âmbitos estruturais considerados o maior impacto quantitativo depende da concretização das propostas urbanas dos PDM da primeira geração (EUC). Já no que respeita o impacto qualitativo o mesmo depende das propostas urbanas da segunda geração (EUE). Os maiores impactos, qualitativos e quantitativos, estariam a incidir na Estrutura Principal porque directamente associados a soluções que prevêm a afectação de zonas nucleares do SB, tanto no âmbito do Subsistema das Serras, como nos Corredores ecológicos estruturantes. Daqui a necessidade de um ordenamento centrado na preservação activa das componentes estruturais e na estabilização dos usos sociais mais danosos para a integridade e a coesão

²¹ Esta base integra quer os espaços urbanos elegíveis para a reclassificação correspondentes ao PRE, quer os espaços urbanos livres não elegíveis para a reclassificação que dão origem ao Potencial não Reclassificável (PNRE: somatório dos espaços identificados como não elegíveis para a reclassificação).

biofísica desta estrutura. As Estruturas Complementar e Complectiva estariam a sofrer impactos quantitativos e qualitativos inferiores aos que foram mensurados na Estrutura Principal. No entanto, sendo âmbitos de menor dimensão e mais fragmentados, as propostas dos PDM revelam-se mais impactantes daquelas identificadas na Estrutura principal. Neste caso, o ordenamento deveria ser direccionado para um aproveitamento mais eficiente de todos os espaços de carácter residual independentemente da classificação atribuída: i) preservando os espaços não edificáveis essenciais para a conectividade espacial ou para a potenciação das estruturas ecológicas ao serviço da qualificação do espaço urbano; ii) rentabilizando o PNRE através do aumento da sua capacidade de edificação em condições de sustentabilidade, acompanhada de eventual introdução de equipamentos adicionais de apoio à função habitacional. Analisando estas conclusões à luz do que se tem constatado ao longo do processo de avaliação da MAT, reforça-se a hipótese de que se estaria a preconizar, através dos PDM da segunda geração, uma nova fase de urbanização do território; clarificando-se também as modalidades segundo as quais esta fase se poderá vir a desenvolver dentro dos âmbitos estruturais em apreço: **I) Estrutura Principal.** i) Extensão do urbanizado em zonas estruturais ou nucleares do ponto de vista natural, ecológico, ambiental e paisagístico, com conseqüente incremento da tendência para a “conquista” (urbanização) dos “montes” (Subsistema das Serras) ou para a sua maior insulação. ii) Alargamento dos constrangimentos artificiais nos corredores ecológicos estruturantes que se desenvolvem em torno da rede hidrográfica principal, com conseqüente intensificação da pressão urbana nas zonas livres de carácter residual ou intersticial. **II) Estruturas Complementar e Complectiva.** i) Fragilização do sistema dos espaços livres necessários para a orientação qualificada do processo de integração urbana. ii) Densificação das zonas representativas da urbanização extensiva à custa da ulterior redução da dimensão dos espaços livres de carácter residual ou intersticial. Para concluir, é de salientar que a eventual incorporação do PRE na concepção das propostas urbanas dos PDMR ou, em alternativa, o reconhecimento da necessidade de preservar conectividades e valências estruturais do SB e da qualificação do espaço urbano, devem ser encarados como contributos parciais e específicos, encorajando «(...) a adopção de soluções inovadoras mais eficazes e sustentáveis (...)»²², nomeadamente na prática do planeamento territorial que incide em territórios caracterizados por um processo de urbanização multifacetado e extremamente complexo de controlar. Da elaboração e aplicação das RSB e do PRE resultaram ainda duas importantes considerações conclusivas, a saber: i) A necessidade de haver instrumentos de planeamento centrados no desenvolvimento de modelos de redesenho da cidade alargada, mais bem preparados para orientar a construção das novas formas urbanas e para conduzir a transformação da paisagem contemporânea, de modo a que possam daí advir ambientes mais eficientes, sustentáveis e capazes de oferecer uma melhor qualidade de vida. ii) Considerando que os maiores impactos não se destacam pela dimensão, mas pela forma inapropriada como estão localizados no território e em relação às componentes do SB,

²² (Decreto-Lei n.º 232/2007 D. R. 1ª Série n.º 114, 2007).

atenta-se que na elaboração dos PDM das próximas gerações deverá ter-se muita atenção aos detalhes, não no sentido de apontar soluções rígidas ou pormenorizadas, a remeter para a gestão urbanística da microescala, mas recorrendo a formas de reconhecimento e hierarquização valorativas mais eficazes, a abordagens analíticas multiescalares e mais integradas ao nível dos domínios disciplinares que se exigem no âmbito do ordenamento e gestão do território.

Bibliografia

- Alarcão, J. (1995). "Aglomerados urbanos secundários romanos de entre Douro e Minho". Revista da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, vol. 71.
- Almeida, C. A. (1972). "Notas sobre a Alta Idade Média no Noroeste de Portugal". Revista da Faculdade de Letras - Série de História, Iª Série, vol. III.
- Almeida, C. A. (1981). "Território paroquial de Entre-Douro-e-Minho. Sua Sacralização". Nova Renascença, n.º 2, vol. I.
- Almeida, C. A. (1988). Importância do Regadio no Entre-Douro-e-Minho nos Séculos XII e XIII. Livro de Homenagem a Orlando Ribeiro (Vol. II). Lisboa.
- Ascher, F. (2001). Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin de villes n'est pas à l'ordre du jour. Gémenos: Éditions de l'Aube.
- Caldas, E. C. (1998). A Agricultura na História de Portugal. Lisboa: Empresa de Publicações Nacionais.
- Caldas, E. C. (1991). A agricultura portuguesa através dos tempos. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica.
- CCDR-N. (2008). Plano Regional de Ordenamento (PROT) para a Região do Norte, Fase III – Modelo Territorial. Porto: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte - CCDR-N.
- Decreto-Lei n.º 232/2007. Regime a que fica sujeita a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente. (15/6/2007). D.R. Iª Série n.º 114. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do território e do desenvolvimento Regional. Obtido de <http://dre.pt/pdf1s/2007/06/11400/38663871.pdf>.
- Marcolin, P. (2012). O desenho da cidade alargada e os sistemas rurais e naturais. Princípios e critérios metodológicos de ocupação nos territórios centrais do Vale do Sousa. Doutoramento, Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto.
- Parlamento Europeu e o Conselho da União. (27 de 6 de 2001). Directiva 2001/42/CE - Jornal Oficial das Comunidades Europeia, L197. Obtido de <http://www.povt.qren.pt/tempfiles/200801311103601moptc.pdf>.
- Ribeiro, O. (1991). O Mundo Rural. Opusculos Geográficos (Vol. IV). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ribeiro, O. (1986). Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico. Lisboa: Editora Sá da Costa.
- Romano, B., Corridore, G., Tamburini, G. (2003). La reversibilità ambientale del territorio. Un parametro per la individuazione della "credenziale ambientale" dei distretti territoriali. Documento della XXIV Conferenza Italiana di Scienze Regionali. Perugia: AISRE.
- Santos, M. J. (2005). A Terra de Penafiel na Idade Média. Estratégias de ocupação do território (875-1308). Cadernos do Museu, 10.
- Silva, A. C. (1986). A cultura Castreja no Noroeste de Portugal. Doutoramento, Universidade do Porto.
- Soeiro, T. (1984). "Monte Mozinho. Apontamentos sobre a Ocupação Romana entre Sousa e Tâmega em Época Romana". Penafiel. Boletim Municipal de Cultura, 1.

Reserva Ecológica aplicada ao contexto insular – Açores

Marta Vergílio, CIBIO, Centro de Investigação em Biodiversidade e Recursos Genéticos, InBIO

Laboratório Associado, Pólo dos Açores, martavergilio@uac.pt

Helena Calado, CIBIO, Centro de Investigação em Biodiversidade e Recursos Genéticos, InBIO

Laboratório Associado, Pólo dos Açores, calado@uac.pt

Resumo

As particularidades biofísicas do arquipélago dos Açores condicionam a elevada suscetibilidade às alterações globais do ambiente, da economia e da sociedade. O enquadramento da Reserva Ecológica Nacional (REN), em diversos diplomas legais de elevada importância, justifica o principal objetivo deste estudo que consiste em analisar a sua aplicação ao contexto insular dos Açores.

Os critérios de delimitação das áreas a integrar na REN foram analisados e aplicados à Ilha do Pico e foi elaborada a respetiva cartografia. A proposta preliminar de delimitação da Reserva Ecológica para a Ilha do Pico pode ser extrapolada para as restantes ilhas do arquipélago.

Com este estudo verificou-se a importância da adaptação da Reserva Ecológica à realidade do arquipélago, uma vez que alguns dos critérios não se encontram adaptados aos sistemas biofísicos dos Açores enquanto outras tipologias de áreas, com elevada importância, não se encontram definidas.

Abstract

Biophysical particularities of the Azores archipelago define a high level of vulnerability to environmental, economic and social global changes. The National Ecological Reserve (NER) framework justifies the main objective for this study: to analyze its application in the insular context of the Azores.

Delimitation criteria of NER areas were analyzed and applied to Pico Island and mapped. The Ecological Reserve preliminary delimitation proposal for Pico Island may be adapted and applied to other islands in the archipelago.

This study demonstrated the importance of Ecological Reserve adaptation to the archipelago reality, considering that several criteria have no expression in the Azores biophysical systems while other, of high significance, are not covered.

Palavras-chave

Reserva Ecológica Nacional, Regime Jurídico, Ilha do Pico, Açores.

1. Introdução

Os sistemas insulares, com especial ênfase para as pequenas ilhas como as do arquipélago dos Açores, possuem características intrínsecas que os distinguem de outros sistemas. A distância aos territórios continentais, o isolamento e o tamanho reduzido das ilhas, assim como a combinação e o efeito cumulativo de fatores ambientais, socioeconómicos e culturais que, em conjunto, diminuem a resiliência dos ecossistemas insulares conferem ao território regional características geográficas com limites claros e bem definidos (Mulongoy *et al.*, 2006; Calado *et al.*, 2007). Este enquadramento

conforma sistemas fechados, trazendo exigências diferenciadas aos processos de planeamento e de gestão do território. Este nível de exigência técnica e científica nem sempre é acompanhado de recursos humanos ou económicos suficientes para lhe fazer face (Calado *et al.*, 2007).

A Região Autónoma dos Açores (RAA) encontra-se consagrada na Constituição da República Portuguesa desde 1976, constituindo uma Região dotada de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio, que lhe conferem autonomia política, legislativa, administrativa, financeira e patrimonial, que não afetam a integridade da soberania do Estado Português (Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, alterada pelas Leis n.ºs 9/87, de 26 de Março, e 61/98, de 27 de Agosto, com a nova redação da Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro). Deste modo, a RAA dispõe de poder para adaptar a legislação nacional às especificidades da Região no que respeita aos seus interesses próprios, de entre os quais se destacam os subjacentes à proteção e gestão do ambiente.

Em várias áreas fundamentais para a conservação dos recursos naturais e para o ordenamento do território, o quadro normativo regional inclui já vários diplomas adaptados à Região, nomeadamente o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT – Decreto Legislativo Regional n.º 35/2012/A, de 16 de Agosto) e o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Proteção da Biodiversidade (RJCNPB – Decreto Legislativo Regional n.º 15/2012/A, de 2 de Abril). No entanto, outros há que não foram ainda adaptados à Região, como é o caso do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN).

O atual RJIGT determina a identificação a nível regional e municipal, respetivamente, da Estrutura Regional de Proteção e Valorização Ambiental (ERPVA) e da Estrutura Ecológica Municipal (EEM). O RJCNPB instituiu a Rede Fundamental de Conservação da Natureza (RFCN). Ambos os regimes definem que devem ser integradas, nestas estruturas, as áreas de Reserva Ecológica Nacional (REN).

Considerando as implicações que o facto de as ilhas serem sistemas fechados traz aos processos de planeamento e gestão do território; considerando as inúmeras particularidades biofísicas dos Açores e a sua importância para a gestão deste território; considerando que só recentemente os Planos Diretores Municipais (PDM) começaram a ser revistos na RAA, no âmbito dos quais deverá ser delimitada a EEM e a REN e que, por esse facto, só agora a REN começa a ser definida com base nos critérios da legislação mais recente; torna-se fundamental analisar de que forma os critérios de delimitação da mesma, definidos no seu Regime Jurídico, se encontram ajustados à realidade desta Região.

O estudo da aplicação do RJREN ao contexto insular dos Açores foi já iniciado por Vergílio (2011), onde foram abordados alguns critérios da legislação anterior e da legislação atualmente em vigor, aplicados ao Concelho de São Roque do Pico, na Ilha do Pico. Desta forma, o principal objetivo da análise que aqui se apresenta consistiu na apresentação e continuação desse estudo, agora com incidência na totalidade dos critérios de delimitação do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto, e com aplicação a todo o território da Ilha do Pico.

Este estudo enquadra-se no Projeto “SmartParks – Sistema de Ordenamento e Gestão de Áreas Protegidas em Pequenas Ilhas” (PTDC/AAC-AMB/098786/2008).

1.1. O Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional

A REN constitui, segundo a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2001, de 11 de Outubro), “um instrumento da maior importância para a política de ambiente e de ordenamento do território, por meio do qual se pode alcançar uma eficaz proteção de ecossistemas, como zonas húmidas, e outros valores naturais”.

A REN encontra-se atualmente definida pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 Agosto, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, constituindo uma restrição de utilidade pública. Tem como principal objetivo a defesa dos valores naturais: “integra o conjunto das áreas que, pelo valor e sensibilidade ecológicos ou pela exposição e suscetibilidade perante riscos naturais, são objeto de proteção especial”.

As primeiras abordagens à REN datam da década de 80, com a publicação do Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho. Desde então, a legislação foi sofrendo várias alterações, tendo ocorrido a primeira revisão a este regime jurídico em 1990, com o Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março. No entanto, ao longo do tempo, foi-se intensificando uma sensação de insatisfação com os resultados da aplicação do RJREN. O regime proibitivo e quase exclusivamente *non aedificandi* conduziu a uma fraca receptividade de muitos agentes, principalmente autarcas e municípios, que a encaram como um obstáculo ao desenvolvimento e uma limitação às suas iniciativas económicas (Frade, 1999; Magalhães, 2001; Laranjeira e Virgínia, 2005). Posteriormente, procedeu-se a uma revisão mais profunda e global do RJREN, através do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 Agosto, que procurou uma “clarificação conceptual e uma simplificação procedimental, sem perda de rigor e exigência relativamente ao regime anterior”, contribuindo “para uma maior transparência e simplificação dos procedimentos exigidos aos cidadãos e às entidades envolvidas, reduzindo formas desnecessárias de conflitualidade e fazendo prevalecer de forma mais compreensível para a sociedade os grandes benefícios de uma boa delimitação e gestão da REN” (Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 Agosto).

Aquele diploma veio clarificar as categorias de áreas a integrar a REN e identificar ainda as funções e/ou importância da conservação de cada uma. Uma alteração de fundo introduzida por este novo regime consiste na delimitação da REN a dois níveis: estratégico e operativo. O nível estratégico consiste num conjunto de orientações estratégicas de âmbito nacional e regional, em coerência com os Planos de Ordenamento do Território de nível superior. Estas orientações servem de referência ao nível operativo, estabelecido obrigatoriamente à escala municipal. Os municípios deverão elaborar as suas cartas de delimitação da REN, que identificam as diferentes categorias de áreas a incluir e as áreas de exclusão. Esta diferenciação procura enquadrar os grandes objetivos a nível nacional, descendo até ao nível mais baixo da administração para a implementação dos mesmos.

1.2. Os Açores e a Ilha do Pico

De origem vulcânica e relevos montanhosos (UE, 2010), as ilhas dos Açores localizam-se na junção de três placas tectónicas, pelo que se encontram sujeitas a uma atividade sísmica intensa (Borges, 2003; Cruz, 2003). A Ilha do Pico é a segunda maior ilha do arquipélago, com cerca de 447km² e um perímetro de 151,8km, entre as coordenadas 38° 22' 57'' e 38° 33' 44'' de Latitude Norte e 28° 01' 39'' e 28° 32' 33'' de Longitude Oeste (SRAM, 2008).

De formação mais recente (Cruz e Silva, 2000; Borges, 2003; SRAM/DROTRH, 2005; SRAM, 2008), a Ilha do Pico é a que apresenta orografia mais acentuada, com cerca de 16% da sua superfície acima dos 800m de altitude (Nunes, 1999), com a Montanha do Pico a representar o ponto mais elevado de Portugal aos 2351m (Monteiro *et al.*, 2008; SRAM, 2008; UE, 2010).

Parte das características da Ilha do Pico não diferem muito das restantes ilhas do arquipélago. Em resultado dos processos vulcânicos e da história geológica mais curta, a faixa costeira apresenta variações pouco significativas. No entanto, o regime de agitação marítima de alta energia, principal modelador da costa, permite o desenvolvimento de litorais baixos e rochosos e litorais alcantilados limitados por arribas, sendo predominantes as vertentes submarinas inclinadas e a escassez de plataformas submarinas pouco profundas (Borges, 2003).

O clima, classificado como temperado marítimo (DROTRH/IA, 2001), e a fisiografia são os principais fatores modeladores da hidrografia (DROTRH/IA, 2001; SRAM/IA, 2006). A reduzida área territorial contribui para uma pequena diversidade de recursos hídricos e as bacias hidrográficas são, geralmente, de pequena dimensão (áreas inferiores a 30km²), encontrando-se ribeiras, lagoas, águas costeiras, águas de transição (apenas na ilha de São Jorge) e águas subterrâneas (DROTRH/IA, 2001; SRAM/IA 2006; PROTA-EFT, 2008). O regime torrencial é característico da maioria das linhas de água e são muito poucas as que possuem caudal permanente (DROTRH/IA, 2001; SRAM/IA 2006). As lagoas e lagoeiros de pequenas dimensões existem em grande número na Ilha do Pico. Foram estimadas entre 28 (Porteiro, 2000) e 39 lagoas (Sousa, 2000 *vide* SRAM, 2008), de importância quer a nível sociocultural (valor cénico), quer a nível ambiental (suporte de vida aquática e reservatórios naturais de água superficial e de alimentação de diversos aquíferos subterrâneos e nascentes) (DROTRH/IA, 2001; SRAM/IA 2006). As águas costeiras caracterizam-se por atingir profundidades muito elevadas a distâncias relativamente curtas da costa, uma vez que quase não existe plataforma continental. As águas subterrâneas, por sua vez, constituem um importante recurso hídrico para a região, em termos de disponibilidade hídrica, sendo a maior parte utilizada para consumo humano. (SRAM/IA 2006).

Inserida na Região Biogeográfica da Macaronésia, uma das regiões mais ricas em fungos, plantas e animais da Europa, a característica que mais distingue a Ilha do Pico e que lhe confere mais singularidades botânicas é a presença da Montanha do Pico. A altitude atingida proporciona a sucessão de comunidades vegetais e a ausência de atividades humanas, ficando “os seus tesouros botânicos” mais protegidos (Pereira *et al.*, 2005). A Montanha do Pico tem ainda um elevado valor paisagístico.

A ilha possui um solo de natureza extremamente pedregosa, que lhe confere uma cor predominantemente negra, e vegetação natural abundante e diversificada. São ainda características as extensas áreas de “currais de vinha”, designação atribuída às pequenas parcelas de cultivo de vinha (SRAM/DROTRH, 2005), que se tornaram um símbolo deste território, tendo sido classificado como Património Cultural da Humanidade pela UNESCO, em 2004.

Administrativamente, a Ilha do Pico está dividida em três concelhos, São Roque do Pico, Madalena e Lajes do Pico, apresentando características essencialmente rurais, com uma densidade populacional de 32,8hab/km² (SREA, 2010). Os condicionalismos geológicos, geomorfológicos e climáticos da ilha e a dependência do mar como via de comunicação principal, entre outros fatores, determinaram a atual distribuição dos centros populacionais e das atividades económicas, que se desenvolveram principalmente ao longo da costa (Porteiro *et al.*, 2005; SRAM, 2008). Grande parte da sua superfície encontra-se ocupada por áreas agrícolas (com predominância de pastagens), matos e floresta, distribuídos em função da altitude (DROTRH/IA, 2001; Monteiro *et al.*, 2008).

2. Análise e Aplicação dos Critérios do RJREN – Os Açores como caso de estudo

A análise realizada para a elaboração deste estudo baseou-se nos critérios de delimitação das áreas a integrar a REN, definidos no Anexo I do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 Agosto. Para cada um deles foi analisada a sua aplicação à área de estudo – a Ilha do Pico – e foi elaborada a respetiva cartografia, tendo-se obtido no final uma carta em que se encontram agrupados todos os critérios.

Quando se considerou oportuno, nomeadamente nos casos em que os critérios de delimitação da REN não são claros e explícitos, foram analisadas diferentes metodologias de delimitação do critério, com a respetiva justificação e análise. Em alguns casos, recorreu-se ainda à consulta de especialistas para validação das opções de adaptação à RAA. A cartografia que se desenvolveu teve por base informação cartográfica diversa, nomeadamente informação cedida por diferentes entidades oficiais.

Os critérios de delimitação das áreas de REN, segundo o Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 Agosto, encontram-se distribuídos em três grupos: (1) áreas de proteção do litoral, (2) áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico terrestre e (3) áreas de prevenção de riscos naturais, em função dos quais se organizou também este estudo.

2.1. Áreas de proteção do litoral

As áreas de proteção do litoral incluem 11 tipologias de áreas: faixa marítima de proteção costeira, praias, barreiras detríticas, tómbolos, sapais, ilhéus e rochedos emersos no mar, dunas costeiras e dunas fósseis, arribas e respetivas faixas de proteção, faixa terrestre de proteção costeira, águas de transição e respetivos leitos e faixas de proteção das águas de transição. Na Tabela 1 apresenta-se a análise realizada para a delimitação destas tipologias com as correspondentes referências à sua adaptação à RAA.

Os critérios que originaram maiores dificuldades de adaptação foram a faixa marítima de proteção costeira e as arribas. A subjetividade e as várias abordagens associadas à aplicação de alguns conceitos, como a linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais (LMPAVE) e a definição de vertentes abruptas, poderão dar origem a diferentes interpretações e, como consequência, diferentes resultados ao nível da delimitação.

Tabela 1 – Análise realizada para a delimitação das áreas de proteção do litoral.

Tipologia de área	Análise	Proposta de adaptação
Faixa marítima de proteção costeira	<p>Delimitada superiormente pela linha que limita o leito das águas do mar e inferiormente pela linha batimétrica dos 30m.</p> <p>O leito das águas do mar, segundo a Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro, é limitado pela linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais (LMPAVE), que não se encontra delimitada para a RAA. Em Vergílio (2011) foram analisadas várias metodologias de delimitação, tendo sido concluído que o conceito de LMPAVE é bastante complexo e tema de uma vasta discussão, principalmente no que se refere à sua aplicação na cartografia.</p> <p>Decorrente da análise das várias metodologias e da consulta da opinião de vários especialistas, propõe-se que delimitação da LMPAVE seja coincidente com a base das arribas ou com a base das estruturas artificiais de proteção das arribas, no caso da presença destas estruturas. Na ausência de ambas as estruturas, propõe-se que seja coincidente com a linha altimétrica dos 3,5m, de acordo com o Despacho Normativo MAOTDR n.º 32/2008, de 20 de Junho).</p> <p>A cartografia batimétrica disponível para a RAA não inclui a linha dos -30m. Nestes casos, deverá ser utilizada a interpolação entre as linhas batimétricas disponíveis.</p>	<p>Este critério deve ser considerado aquando da adaptação do RJREN à RAA.</p> <p>O limite superior da faixa é coincidente com a LMPAVE (base das arribas ou das estruturas artificiais de suporte das arribas) e o limite inferior é coincidente com a linha batimétrica dos 30m.</p>
Praias Barreiras detriticas Tômbolos Sapais Dunas costeiras e dunas fósseis Águas de transição e respetivos leitos Faixas de proteção das águas de transição	<p>A geomorfologia costeira dos Açores não apresenta condições favoráveis à formação destas estruturas (DROTRH/IA, 2001; Borges, 2003; SRAM/IA, 2006), pelo que não foram identificadas na Ilha do Pico nem na RAA.</p>	<p>Estes critérios devem ser excluídos aquando da adaptação do RJREN à RAA.</p>
Ilhéus e rochedos emersos no mar	<p>A cartografia oficial da RAA inclui a delimitação dos ilhéus e rochedos emersos no mar.</p> <p>Considerando que, segundo o RJREN, devem ser delimitados pela linha máxima de baixa-mar, os limites devem ser confrontados com os ortofotomapas e, nos casos em que a cartografia fique acima da linha do mar, esta deverá ser ajustada de forma a incluir toda a área emersa do ilhéu ou rochedo.</p>	<p>Este critério deve ser considerado aquando da adaptação do RJREN à RAA.</p>
Arribas e respetivas faixas de proteção	<p>Para a aplicação é necessário definir o que é uma vertente costeira abrupta ou com declive inclinado. Na ausência de outros valores de referência, foram consideradas as que possuem declives iguais ou superiores a 50%, de acordo com o Despacho n.º 12/2010, de 25 de Janeiro, do INAG, I.P..</p> <p>A delimitação da arriba abrange o conjunto da base, da crista e do topo. A base da arriba é coincidente com a LMPAVE (delimitada</p>	<p>Este critério deve ser considerado aquando da adaptação do RJREN à RAA.</p>

	<p>na faixa marítima de proteção costeira). A crista pode ser delimitada com recurso à análise dos ortofotomapas. O topo, faixa de terreno na zona superior da arriba, deve abranger a área que se encontra sujeita a movimentos de massa (STCNREN, 2010) – a informação disponível para a correta delimitação desta faixa é insuficiente, e por isso, na sua ausência, deve ter a largura mínima de 25m.</p> <p>As faixas de proteção incluem a proteção da base e a proteção do topo da arriba. Estas faixas devem atender às “características geológicas”, à “salvaguarda da estabilidade da arriba”, às “áreas mais suscetíveis a movimentos de massa”, à “prevenção de riscos e à segurança de pessoas e bens” e ao “seu interesse cénico”. Também neste caso e na ausência de estudos que melhor o comprovem, a faixa de proteção do topo da arriba deve ter uma largura mínima de 50m, enquanto a faixa de proteção da base da arriba deve ter no mínimo 15m.</p>	
<p>Faixa terrestre de proteção costeira</p>	<p>Esta faixa deve ser definida nos casos em que não existem arribas, com largura adequada à proteção eficaz da zona costeira. Devendo incluir, no mínimo, a margem das águas do mar e não havendo disponibilidade de informação mais acurada para a RAA, a delimitação desta faixa deve ter uma largura mínima de 50m (se a margem atingir uma estrada regional ou municipal, a faixa só se estende até essa via), de acordo com a definição de margem das águas do mar, da Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro.</p>	<p>Este critério deve ser considerado aquando da adaptação do RJREN à RAA. Deve ser delimitado nas situações de ausência de arribas, com uma largura mínima de 50m.</p>

2.2. Áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico terrestre

Este grupo inclui os cursos de água e respetivos leitos e margens, as lagoas, lagos e respetivos leitos, margens e faixas de proteção, as albufeiras que contribuam para a conectividade e coerência ecológica da REN, com os respetivos leitos, margens e faixas de proteção e as áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos. Na Tabela 2 apresenta-se a análise realizada para a sua delimitação com as correspondentes referências à sua adaptação à RAA.

A adoção dos critérios de delimitação destas áreas não originou dificuldades significativas, para além de alguma escassez de informação, principalmente relacionada com a aplicação das metodologias de delimitação das áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos.

Tabela 2 – Análise realizada para a delimitação das áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico terrestre.

Áreas de proteção do litoral	Análise	Proposta de adaptação
Cursos de água e respetivos leitos e margens	Os cursos de água na Ilha do Pico são, na generalidade, designados por «ribeiras», têm um desenvolvimento pouco significativo e apresentam um regime não permanente e torrencial. As suas margens devem respeitar o disposto no Artigo 10.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro.	Este critério deve ser considerado aquando da adaptação do RJREN à RAA. Devem ser delimitadas as linhas de água e as margens com largura de 10m.
Lagoas, lagos e respetivos leitos, margens e faixas de proteção	Não existem lagoas na RAA. As lagoas devem ser delimitadas pelo plano de água que se forma em situação de cheia máxima. Não existe esta informação para as lagoas da Ilha do Pico. O plano de água deve ser delimitado com análise de ortofotomapas, considerando as zonas de terreno alagadas pela água, para além do plano de água. As margens das lagoas devem respeitar o disposto na alínea gg) do artigo 4.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro. A delimitação das faixas de proteção deve considerar a situação da lagoa na bacia hidrográfica.	Este critério deve ser considerado aquando da adaptação do RJREN à RAA. Devem ser delimitadas as lagoas; as margens, de 10 ou 30m, conforme sejam águas não navegáveis ou navegáveis, respetivamente; e as faixas de proteção coincidentes com o limite topográfico da bacia hidrográfica.
Albufeiras que contribuam para a conectividade e coerência ecológica da REN, com os respetivos leitos, margens e faixas de proteção	Não existem, na RAA, áreas que cumpram os requisitos necessários à inclusão do critério de albufeiras na proposta de REN. Não se delimitou por não ter aplicação na Ilha do Pico.	Este critério deve ser excluído aquando da adaptação do RJREN à RAA.
Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos	Existem diferentes metodologias de delimitação devido, essencialmente, à maior ou menor disponibilidade de informação (Vergílio, 2011). À semelhança de outros critérios, a informação de base disponível para a RAA não é abundante. Aplicou-se uma metodologia já validada para a Ilha do Pico, desenvolvida e cedida pelo Centro de Vulcanologia e Avaliação de Riscos Geológicos da Universidade dos Açores (Cruz <i>et al.</i> , 2011) e que considera cinco fatores: geologia, densidade de drenagem, declive, precipitação útil e ocupação do solo. À medida que for sendo disponibilizada mais informação acerca das variáveis que influenciam a infiltração da água, a recarga e o funcionamento dos aquíferos, esta metodologia deverá ser complementada.	Este critério deve ser considerado aquando da adaptação do RJREN à RAA.

2.3. Áreas de prevenção de riscos naturais

As áreas de prevenção de riscos naturais incluem as zonas adjacentes, as zonas ameaçadas pelo mar não classificadas como zonas adjacentes nos termos da Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos, as zonas ameaçadas pelas cheias não classificadas como zonas adjacentes nos termos da Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos, as áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo e as áreas de instabilidade de vertentes. Na Tabela 3 apresenta-se a análise realizada para a delimitação destas tipologias com as correspondentes referências à sua adaptação à RAA.

Relativamente a este grupo, a principal dificuldade prendeu-se com a falta de informação disponível para aplicação das metodologias de delimitação, com especial destaque para a informação dos registos de eventos extremos passados.

Tabela 3 – Análise realizada para a delimitação das áreas de prevenção de riscos naturais.

Áreas de proteção do litoral	Análise do critério	Proposta de adaptação à RAA
Zonas adjacentes	Áreas que, por se encontrarem ameaçadas pelo mar ou pelas cheias, são classificadas por um ato regulamentar. Não existem áreas classificadas como zonas adjacentes na RAA.	Apesar de não existirem áreas classificadas como zonas adjacentes, considera-se que esta tipologia deve ser mantida numa adaptação do RJREN à RAA, por poderem vir a ser classificadas
Zonas ameaçadas pelo mar não classificadas como zonas adjacentes nos termos da Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos	O RJREN prevê a delimitação das áreas com indícios e/ou registos de galgamentos costeiros durante episódios de temporal. As metodologias de avaliação das áreas suscetíveis à ocorrência de inundações por galgamento oceânico (Julião <i>et al.</i> , 2009; STCNREN, 2010) necessitam, também, de informação acerca de eventos ocorridos anteriormente, assim como da elevação da maré astronómica, da sobre-elevação meteorológica e do espraio da onda. Alguns autores (FCUL/DGOTDU, 2010) consideram que os critérios de delimitação devem ser, no mínimo, os mesmos para a faixa terrestre de proteção costeira. Acrescida à subjetividade da definição deste critério no RJREN, encontra-se a ausência ou a não disponibilização de informação que permita a utilização de algumas das variáveis necessárias à correta delimitação deste critério, na RAA. A informação a que se teve acesso decorreu do estudo (Borges, Ng & Phillips, 2011) que identifica locais onde foi confirmada a presença de ameaças de inundações costeiras.	Considerando a importância que as zonas costeiras representam para os Açores, considera-se que este critério deve estar presente na adaptação do RJREN à RAA. No entanto, é necessário um investimento em estudos, realizados por especialistas na área, e na disponibilização de informação que permita uma delimitação criteriosa das zonas ameaçadas pelo mar. Na ausência de informação mais detalhada, considera-se que a identificação dos locais potencialmente ameaçados e a aplicação dos critérios da faixa terrestre de proteção costeira, será um ponto de partida para a delimitação deste critério.
Zonas ameaçadas pelas cheias não classificadas como zonas adjacentes nos termos da Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos	O RJREN prevê a delimitação das áreas inundáveis com período de retorno de 100 anos e/ou com indícios/registos de transbordo dos cursos de água. Não está disponível informação suficiente para identificar a cheia centenária ou as cheias anteriormente ocorridas.	A falta de informação disponível não permitiu uma correta delimitação das áreas. No entanto, pela importância que representa para os Açores, este critério deve ser incluído na adaptação do RJREN à RAA.
Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo	O RJREN prevê que a delimitação deve considerar de forma integrada o declive e a erodibilidade média dos solos. Na RAA ainda não existe informação disponível sobre a erodibilidade dos solos. A informação cartográfica disponível refere, indiretamente, as características do solo na carta de capacidade de uso. Considerando que a suscetibilidade de erosão hídrica do solo, conforme a designação de Julião <i>et al.</i> (2009), parece ser coincidente com o considerado no RJREN	Enquanto não houver informação disponível que permita uma análise direta das características dos solos na RAA, deverá ser considerada a delimitação deste critério com recurso ao declive e à capacidade de uso.

	(STCNREN, 2010), adaptou-se a metodologia de Julião <i>et al.</i> (2009), utilizando como fatores o declive e a capacidade de uso. Foram elaboradas cartas com a sua distribuição espacial. Para cada um foram definidas classes e atribuídos índices de ponderação, consoante o maior ou menor contributo para o risco de erosão hídrica do solo. Do cruzamento cartográfico dos dois fatores e dos diferentes índices resultou um índice de potencial risco de erosão hídrica do solo. Integram a proposta de delimitação da REN as áreas de maior potencial de erosão.	
Áreas de instabilidade de vertentes	O RJREN prevê que a delimitação deve considerar as características geológicas, geomorfológicas e climáticas. A subjetividade associada ao critério do RJREN levou à análise de diferentes metodologias de delimitação destas áreas (Julião <i>et al.</i> , 2009; FCUL/DGOTDU, 2010; STCNREN, 2010). Todas elas integram eventos passados. Esta informação não se encontra disponível na RAA. De acordo com FCUL/DGOTDU (2010), devem ser consideradas diretamente, como áreas de instabilidade, as vertentes com declive superior a 45 graus.	Este critério deve ser considerado aquando da adaptação do RJREN à RAA. Na ausência de estudos e informação mais acurada, deverão ser delimitadas, pelo menos, as vertentes com declive superior a 45 graus.

2.4. Proposta de delimitação da REN para a Ilha do Pico

Da análise realizada aos critérios de delimitação das áreas a integrar a REN, propõem-se para integrar uma adaptação à RAA as tipologias que se encontram na Tabela 4. Todas estas foram identificadas para a Ilha do Pico, à exceção das Zonas adjacentes.

Tabela 4 – Tipologias de áreas propostas para integrar a REN na RAA.

Áreas de proteção do litoral	Áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico terrestre	Áreas de prevenção de riscos naturais
<ul style="list-style-type: none"> - Faixa marítima de proteção costeira - Ilhéus e rochedos emersos no mar - Arribas e respetivas faixas de proteção - Faixa terrestre de proteção costeira 	<ul style="list-style-type: none"> - Cursos de água e respetivos leitos e margens - Lagoas, lagos e respetivos leitos, margens e faixas de proteção - Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos 	<ul style="list-style-type: none"> - Zonas adjacentes - Zonas ameaçadas pelo mar não classificadas como zonas adjacentes nos termos da Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos - Zonas ameaçadas pelas cheias não classificadas como zonas adjacentes nos termos da Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos - Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo - Áreas de instabilidade de vertentes

Na Figura 1 encontra-se representada a cartografia das tipologias de áreas identificadas para a Ilha do Pico, podendo cerca de 26782,0ha (60,6%) do território da ilha ser classificados como REN.

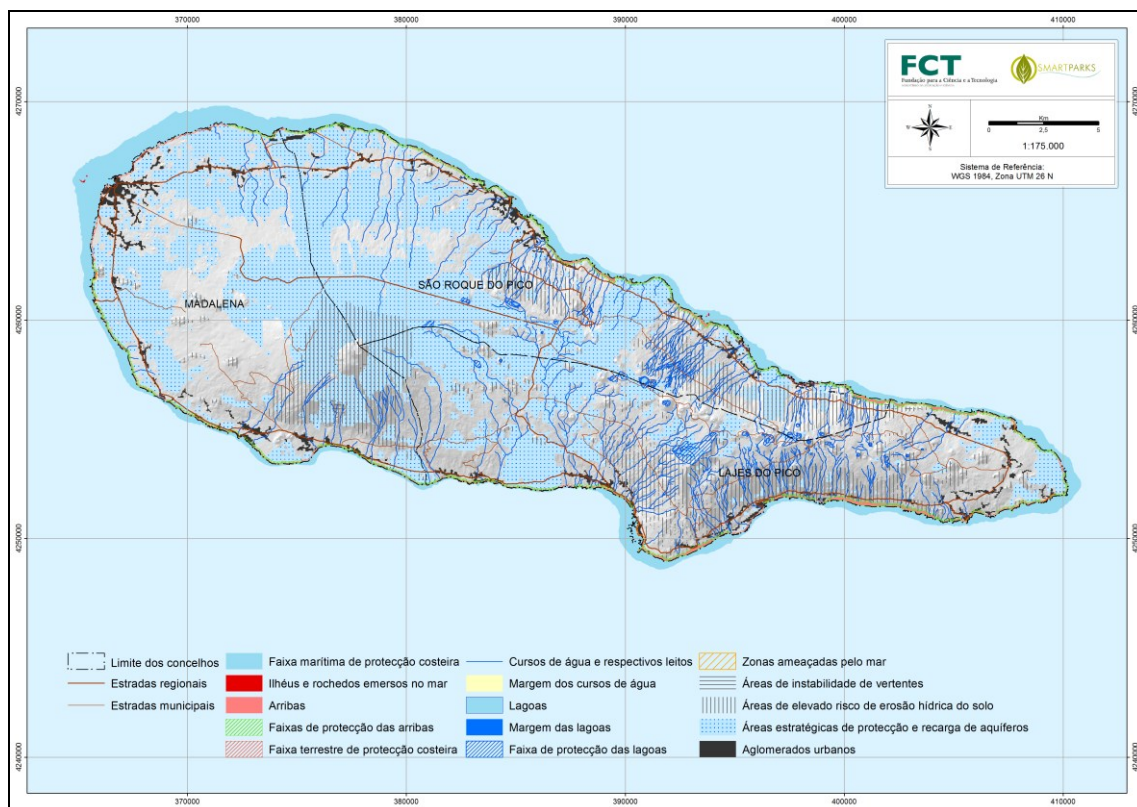


Figura 1 – Delimitação das áreas propostas a integrar a REN na Ilha do Pico.

3. Considerações Finais

Este estudo permitiu concluir que é importante a adaptação do RJREN à RAA, uma vez que algumas das tipologias de áreas não se encontram representadas nos sistemas biofísicos dos Açores. Por outro lado, atendendo ao contexto geotectónico destas ilhas, que potencia a ocorrência nomeadamente de sismos, movimentos de massa e erupções vulcânicas submarinas (Borges, 2003), considera-se que outros riscos, como tsunamis e deslizamentos, que não são considerados pelo RJREN, deveriam ser incluídos na sua adaptação à Região. A atual situação da RAA, em que muitos municípios se encontram, ou irão encontrar em breve, em fase de revisão dos seus PDM, constitui uma oportunidade para a uniformização dos critérios de delimitação destes conceitos, ajustados à realidade insular.

Atendendo à dificuldade que se sentiu na obtenção de alguma cartografia indispensável à correta aplicação do RJREN, seja por não existir informação, seja por esta não estar disponível; atendendo ainda a que a responsabilidade da delimitação da REN se encontra nos municípios, torna-se fundamental garantir que aquelas instituições dispõem de capacidade técnica para uma eficiente operacionalização dos conceitos; também é necessário garantir que existe disponibilidade de informação de suporte à implementação dos critérios. De outro modo, incorre-se no risco de criar regulamentação para a gestão do território que acabará por não corresponder aos reais objetivos da REN. As situações de descrédito desta estrutura e, muitas vezes, a adoção de medidas que colocam em causa a sustentabilidade dos ecossistemas, como aconteceu no passado, continuarão a ser uma realidade, caso não se proceda a uma avaliação cuidadosa dos critérios de aplicação.

Tendo em conta que se encontram atualmente em vigor os Parques Naturais de Ilha, cuja unidade base de gestão é a própria ilha, e considerando o reduzido número de municípios existentes em cada ilha (exceção feita à ilha de São Miguel, que apresenta uma dimensão superior às restantes), considera-se que uma abordagem regional da REN deveria ser feita ao nível da ilha, em vez da atual abordagem municipal. Esta constituiria uma oportunidade de uniformização de procedimentos e de tomadas de decisão integradas, centrando a operacionalização dos instrumentos numa mesma unidade geográfica. Ao longo da análise dos vários critérios da REN foram identificadas diversas lacunas na informação (e.g. litologia, pedologia, limites das lagoas que se forma em situação de cheia máxima, registos das ocorrências de galgamentos oceânicos e cheias). Perante a inquestionável necessidade de implementação dos vários planos e regulamentos torna-se necessário e urgente encontrar soluções para aqueles vazios de informação, não apenas do ponto de vista do correto ordenamento do território, mas também de uma efetiva gestão dos recursos que se encontram diariamente explorados.

4. Referências Bibliográficas

- Borges, P. J. S. A. (2003). Ambientes litorais nos Grupos Central e Oriental do arquipélago dos Açores – Conteúdos e Dinâmica de Microescala. Doutoramento, Universidade dos Açores.
- Borges, P., Bried, J., Costa, A., Cunha, R., Gabriel, R., Gonçalves, V., Martins, A. F., Melo, I., Parente, M., Raposeiro, P., Rodrigues, P., Santos, R. S., Silva, L., Vieira, P., Vieira, V., Mendonça, E., & Boieiro, M. (2010). “Biodiversidade terrestre e marinha dos Açores”. Livro de Resumos – Seminário Gestão da Biodiversidade dos Açores. Ponta Delgada: Universidade dos Açores.
- Borges, P., Ng, K. & Phillips, M. (2011). Preliminary coastal vulnerability assessment for Pico Island, Azores, Portugal. Projeto Smartparks - PTDC/AAC-AMB/098786/2008 (Documento interno).
- Calado, H., Quintela, A. e Porteiro, J. (2007). “Integrated Coastal Zone Management Strategies on Small Islands”. Journal of Coastal Research SI 50 (Proceedings of the 9th International Coastal Symposium): 125 - 129. ISSN 0749-0208.
- Cruz, J. V. (2003). “Groundwater and volcanoes: examples from the Azores archipelago.” Environmental Geology **44**: 343–355.
- Cruz, J. V., Silva, M. O. (2000). “Groundwater salinization in Pico Island (Azores, Portugal): origin and mechanisms”. Environmental Geology **39**(10): 1181-1189.
- Cruz, J. V., Cabral, L., Fontiela, J. e Coutinho, R. (2011). Plano de Gestão de Recursos Hídricos de Ilha – Pico. Relatório de Caracterização e Diagnóstico. Centro de Vulcanologia e Avaliação de Riscos Geológicos/Universidade dos Açores. DTC 38/CVARG/10.
- DROTRH/IA (2001). Plano Regional da Água – Relatório técnico (Versão para Consulta Pública). Direcção Regional do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos/Secretaria Regional do Ambiente.
- FCUL/DGOTDU (2010). Consultadoria no âmbito da elaboração do nível estratégico da REN – Litoral e Instabilidade de Vertentes - Relatório Final. Consultado em 15/12/2011. Disponível em http://cnren.dgotdu.pt/cnren/Documents/Documentos%20Públicos/RelatóriosDomínioTemático/RelatórioLitoralVertentes_Set2010.pdf.
- Frade, C. C. F. (1999). A componente ambiental no ordenamento do território. Lisboa, Conselho Económico e Social.

Julião, R. P., Nery, F., Ribeiro, J. L., Castelo Branco, M., Zêzere, J. L. (2009). Guia metodológico para a produção de cartografia municipal de risco e para a criação de sistemas de informação geográfica (sig) de base municipal. Autoridade Nacional de Protecção Civil/Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano/Instituto Geográfico Português. ISBN: 978-989-96121-4-3.

Laranjeira, M. M., Virgínia, T. (2005). “Melhoria da funcionalidade ecológica num território fragmentado: Crítica à Reserva Ecológica Nacional”. GEO-Working Papers. Guimarães, Universidade do Minho – Núcleo de Investigação em Geografia e Planeamento. ISSN 1645-9369.

Magalhães, M. R. (2001). A Arquitectura Paisagista – Morfologia e Complexidade. Lisboa, Editorial Estampa. ISBN 972-33-1686-2.

Monteiro, R., Furtado, S., Rocha, M., Freitas, M., Medeiros, R., Cruz, J.C. (2008). O Ordenamento do Território nos Açores: Política e Instrumentos. Ponta Delgada, Secretaria Regional do Ambiente e do Mar – Direcção Regional do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos. ISBN 978-989-95723-4-8.

Mulongoy, K. J., Webbe, J., Ferreira, M. & C. Mittermeier (2006). The Wealth of Islands - A Global Call for Conservation. Special Issue of the CBD Technical Series. Montreal.

Nunes, J. C. (1999). A actividade vulcânica na ilha do Pico do Plistocénico Superior ao Holocénico: mecanismo eruptivo e hazard vulcânico. Doutoramento, Universidade dos Açores.

Pereira, M. J., Furtado, D., Gomes, S., Medeiros, C., Câmara, H., Ogonovsky, M., Arruda, R., Cordeiro, A. (2005). “Breve caracterização da flora vascular picoense”. XII Expedição Científica do Departamento de Biologia – Pico. Relatórios e Comunicações do Departamento de Biologia – Universidade dos Açores, **34**: 107-119.

Porteiro, J. (2000). Lagoas dos Açores – Elementos de Suporte ao Planeamento Integrado. Doutoramento, Universidade dos Açores.

Porteiro, J., Calado, H., Monteiro, P., Medeiros, A., Botelho, A., Paramio, L., Lacerda, S., Santos, M., Cadete, J. & Moreira, A. (2005). Sistema de Informação Geográfica das zonas balneares da ilha do Pico (Açores). XII Expedição Científica do Departamento de Biologia – Pico. Relatórios e Comunicações do Departamento de Biologia – Universidade dos Açores, **34**: 21-35.

PROTA-EFT (2008). Plano Regional do Ordenamento do Território dos Açores (PROTA) – Estudos de Fundamentação Técnica. Volume 12: Gestão da Água e Saneamento Ambiental. Secretaria Regional do Ambiente e do Mar/Quatenaire/Tis.pt.

SRAM (2008). Plano de Ordenamento das Bacias Hidrográficas das Lagoas Caiado, Capitão, Paul, Peixinho e Rosada – Fase A – Caracterização/Diagnóstico Prospectivo. Governo dos Açores – Secretaria Regional do Ambiente e do Mar.

SRAM/DROTRH (2005). Livro das Paisagens dos Açores – Contributos para a identificação e caracterização das paisagens dos Açores. Ponta Delgada, Secretaria Regional do Ambiente e do Mar/Direcção Regional do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos.

SRAM/IA (2006). Relatório Síntese da Caracterização da Região Hidrográfica – Arquipélago dos Açores – Portugal. Secretaria Regional do Ambiente e do Mar e Instituto da Água.

SREA (2010). Séries Estatísticas 1998-2008. Serviço Regional de Estatística dos Açores.

STCNREN (2010). Harmonização de definições e critérios de delimitação para as várias tipologias de área integradas em REN. Secretariado Técnico da Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional. Consultado em 10/04/2011. Disponível em http://cnren.dgotdu.pt/cnren/Documents/Documentos%20P%C3%BAblicos/Harmoniza%C3%A7%C3%A3o/Hamoniza%C3%A7%C3%A3o_DT012010v2.0.pdf.

UE (2010). As regiões ultraperiféricas – Regiões da Europa, trunfos e oportunidades. Comissão Europeia, Direcção-Geral da Política Regional – Unidades B.2 – Coordenação das regiões ultraperiféricas. ISBN 978-92-79-15575-8.

Vergílio, M. H. S. (2011). O Regime Jurídico da REN aplicado ao contexto insular dos Açores. Mestrado, Universidade de Aveiro.

Legislação Consultada

Decreto Legislativo Regional n.º 15/2012/A, de 2 de Abril. Estabelece o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade.

Decreto Legislativo Regional n.º 35/2012/A, de 16 de Agosto. Define o regime de coordenação dos âmbitos do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, acompanhamento, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial na Região Autónoma dos Açores.

Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho. Criou a Reserva Ecológica Nacional.

Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março. Revê o regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN), estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho.

Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 Agosto. Aprova o Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN) e revoga o Decreto-Lei n.º 93/90 de 19 de Março.

Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de Novembro. Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, que estabelece o Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional.

Despacho n.º 12/2010, de 25 de Janeiro, do Presidente do INAG, I.P.. Jurisdição do Instituto da Água, I.P. Critérios para a demarcação do leito e da margem das águas do mar.

Despacho Normativo n.º 32/2008, de 20 de Junho, do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional - Gabinete do Ministro. Regulamenta o procedimento dos processos de delimitação do domínio público marítimo pendentes em 27 de Outubro de 2007.

Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro. Estabelece a titularidade dos recursos hídricos.

Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro. Aprova a Lei da Água, transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, e estabelecendo as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas.

Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro. Define o estatuto político-administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2001, de 11 de Outubro. Adota a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

Agradecimentos

Os autores expressam o seu agradecimento ao Fundo Regional da Ciência e Tecnologia e ao Pro-Emprego pelo financiamento do Projeto M3.1.6/F/026/2009; e à Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT Portugal) pelo financiamento do Projeto PTDC/AAC-AMB/098786/2008.

Ferramentas de avaliação da qualidade ambiental de paisagens e serviços de ecossistema – os casos da Serra da Aboboreira e do vale do Rio Paiva

Inês Fernandes, Faculdade de Ciências da Universidade do Porto, up070319043@gmail.com

Nuno Formigo, Faculdade de Ciências da Universidade do Porto, neformig@fc.up.pt

Juliana Monteiro, Faculdade de Ciências da Universidade do Porto, up200804740@alunos.fc.up.pt

Ricardo Pinto, Faculdade de Ciências da Universidade do Porto, up200702594@alunos.fc.up.pt

Resumo

O conceito de paisagem tem sido objeto de interesse de várias disciplinas científicas e tem-se revelado muito útil nos últimos anos, uma vez que possibilita a operacionalização de avaliações objectivas que se traduzem em propostas concretas de intervenção subsequente. Em associação a este conceito, um outro, serviços de ecossistema, tem igualmente ganho uma importância crescente num planeamento e gestão de recursos naturais que se vira para a sustentabilidade. Neste artigo apresentam-se os resultados obtidos na serra da Aboboreira e no vale do rio Paiva, com a aplicação de um protocolo de avaliação da qualidade ambiental e humana de paisagens, em que se pretende avaliar o efeito que a valorização dos serviços ecossistémicos podem ter numa política de desenvolvimento territorial e sua articulação com o planeamento.

Palavras-chave

Paisagem, Ecologia, Serviços Ecossistémicos, Vegetação ripícola

Abstract

The concept of landscape has raised the interest of several scientific disciplines, and it's been very usefull in the last years, since it allows objective evaluations, translatable into real proposals for intervention on the territory. At the same time, the concept of ecosystem services has equally shown itself to be quite important in planning and management of natural resources, under a perspective of sustainability. This article presents the results obtained in Aboboeira mountains and in the River Paiva valey, with the application of a protocol to evaluate the environmental and human quality of landcapes, aiming to integrate ecosystem services in the framework of territorial development policies.

1. Introdução

1.1. Paisagem

A concepção de paisagem desde sempre acompanhou a Humanidade, uma vez que a sua sobrevivência dependia da relação com a mesma (Maximiano, 2004), mas foi apenas no início do século dezanove que um geocientista alemão, Alexander von Humboldt, definiu pela primeira vez o termo “paisagem”, como “a total impressão de uma região da Terra” (Bastian e Steinhardt, 2002). Nos dias de hoje, existe um número substancial de definições de “paisagem”, que se deve à multiplicação e divergência das perspetivas dos vários especialistas na área (Wu e Hobbs, 2002).

O Homem produz, impactes sobre o território e obtém respostas da Natureza com intensidade similar.

As paisagens vão assim evoluindo, ao longo do tempo, diferenciando-se entre si, já que cada uma delas representa diferentes momentos de evolução cultural, social e tecnológica das comunidades que nela residem, assim como diferentes situações geográficas, climáticas, geológicas e morfológicas (Fadigas, 2007). Deste modo, a paisagem surge como o resultado do confronto contínuo entre a sociedade e o seu ambiente (Burel e Baudry, 2003).

1.2. Ecologia da paisagem

Nas últimas décadas, esta disciplina estabeleceu-se de maneira rápida, sendo reconhecida como uma ciência extremamente interdisciplinar e destacando-se como um dos ramos mais recentes da ecologia (Farina, 2006; Wu, 2006; Wu e Hobbs, 2007). O termo “ecologia da paisagem” foi pela primeira vez utilizado por Carl Troll (biogeógrafo alemão) em 1939 (Farina, 2006; Makhdoum, 2008), no entanto, devido à sua recente idade, ainda hoje não existe um conceito de “ecologia da paisagem” que agrade toda a comunidade científica da área, de modo que a aplicação deste nome é ainda imprecisa e ambígua, diferindo entre autores e abordagens (Farina, 2006; Metzger, 2001).

Os especialistas na área têm vindo a debater (cimeira Rio+10) sobre uma possível maior proximidade da ecologia da paisagem à sustentabilidade (Potschin e Haines-Young, 2006).

As decisões tomadas ao nível da gestão, conservação e planeamento de paisagens, utilizam este conceito (Antrop, 2006). A ecologia da paisagem tem uma enorme relevância para a gestão e conservação de recursos naturais do planeta, uma vez que oferece conceitos e ferramentas de importância para estas áreas (Liu e Taylor, 2002; Wu e Hobbs, 2007). No entanto, a aplicação desta ciência na gestão de recursos naturais tem sido retardada, apesar do interesse por parte dos gestores de recursos naturais em obter informação e pessoal treinado em ecologia da paisagem, existindo claramente um problema de compreensão entre aqueles e os ecologistas da paisagem. (Liu e Taylor, 2002).

1.3. Serviços de ecossistema

Um ecossistema é definido como o conjunto de todas as espécies, e das ações e interações entre elas e destas com o seu habitat. No entanto, o modo como os ecossistemas fornecem os seus serviços, que sustentam todas as formas de vida do planeta, continua a ser um dos assuntos mais complexos e menos compreendidos pela comunidade científica. (Chivian, 2001). Segundo a concepção do Millennium Ecosystem Assessment (MEA, 2005a), os serviços dos ecossistemas são benefícios diretos e indiretos que os indivíduos conseguem obter através dos ecossistemas. Estes serviços podem ser agrupados em quatro categorias: serviços de produção, serviços de regulação, serviços culturais e serviços de suporte. Os primeiros três afectam diretamente as pessoas, enquanto que os serviços de suporte detêm a função de sustentar os restantes serviços (Pereira *et al.*, 2009). Os serviços de produção incluem produtos como alimentos, combustível e fibras; os serviços de regulação incluem processos tais como a regulação do clima e o controlo de doenças; os serviços culturais abrangem os benefícios espirituais

e estéticos e os serviços de suporte incluem a formação do solo, o ciclo dos nutrientes e a fotossíntese (MEA 2005c; MEA, 2005b). Quando saudáveis, os ecossistemas providenciam estes serviços forma gratuita.

1.4. Millennium Ecosystem Assessment

Um estudo à escala global, designado por Millennium Ecosystem Assessment, foi executado pelas Nações Unidas com o objectivo de avaliar as consequências das mudanças dos ecossistemas para o bem-estar humano e de instituir as bases científicas para ações de fortalecimento, de conservação e do uso sustentável dos ecossistemas (MEA, 2005b).

Esta avaliação engloba todos os diferentes tipos de ecossistemas, desde os naturais aos extremamente alterados pelo Homem, assim como as áreas urbanas (MEA, 2005b). A referida avaliação é definida como multi-escalar, uma vez que pode ser empregue para escalas de nível local ou regional, assim como para escalas de nível global (Pereira *et al.*, 2009). Deixando de parte os serviços para os quais não era possível fazer um julgamento sensato do seu estado, o MEA indica 24 serviços, dos quais 4 estão a intensificar a sua capacidade para beneficiar as populações e 15 encontram-se em declínio. Os restantes encontram-se em estado estável (MEA, 2005c). Conclui-se que cerca de dois terços dos serviços ecossistémicos mundiais estão a degradar-se ou estão a ser utilizados de forma insustentável (MEA, 2005b). É essencial concretizar esta gestão, dando primazia às áreas de maior importância para a manutenção e fornecimento dos serviços ecossistémicos, de maneira a garantir a sua existência no presente e no futuro (Silva, 2008).

1.5. Contributo da informação paisagística para a adoção de medidas territoriais e de ordenamento do território

Tem vindo a ser defendido, ao nível de planeamento e ordenamento do território, que a referenciação de diversas e variadas ocorrências de nível ecológico-natural, histórico-cultural e recreativo no território de uma determinada paisagem, poderá ser utilizada como base para a delimitação de áreas de valor para a conservação da paisagem (Honrado e Vieira, 2009). Também os estudos de avaliação de qualidade paisagística são vistos como indispensáveis pontos de partida para a gestão e ordenamento do território (Dias, 2002).

2- Caso de estudo: Serra da Aboboreira

2.1- Área

A área de estudo deste trabalho abrange os concelhos de Amarante, Marco de Canavezes e Baião, mais especificamente, a área utilizada na segunda fase do recente estudo científico, “O património natural e cultural como factor de desenvolvimento e competitividade territoriais no Baixo Tâmega” (Honrado e Vieira, 2010). Esta escolha foi realizada com base no facto de que esta zona foi já

particularizada como uma área de grande interesse ecológico, estético e cultural, assim como área prioritária para levantamentos de detalhes e estudos complementares de caracterização no território do Baixo-Tâmega (Honrado e Vieira, 2009).

2.2- Metodologia

2.2.1- Localizações de análise

Com base nos pontos de “Elevada” e “Muito elevada” qualidade visual, definidos na segunda fase do trabalho, foi possível o estabelecimento de uma rede de pontos de referência para a análise da paisagem, (ver figura 1). Os pontos de referência (62 localizações) foram posteriormente agrupados em polígonos, designados por bacias de paisagem de acordo com a área visual para cada extensão de território.

A avaliação da paisagem resulta de uma reflexão crítica sobre as componentes biofísicas da paisagem e as características estéticas da mesma (Daniel, 2001; Honrado e Vieira, 2010), tendo sido deste modo, preenchida para cada bacia de paisagem, uma ficha de análise paisagística, assim como determinadas as respetivas coordenadas GPS. Esta ficha foi elaborada com o objetivo de avaliar a paisagem a nível antrópico, estético e ecológico. Os parâmetros que seguidamente se descrevem, subdividem a ficha de paisagem tornando-a simples e rápida de preencher. O conjunto de tópicos cobertos refere-se a “parâmetros que poderão afetar a presença, a sobrevivência, a disposição e a reprodução de uma população de organismos, animais ou plantas numa paisagem” (Burel e Baudry, 2003).

O tipo de paisagem predominante (monte, floresta, matos, zona agrícola, zona urbana), é essencial, já que este indica a composição atual da paisagem, a distribuição da riqueza e proporção dos tipos de manchas (Bojie e Liding, 1996), tornando possível perceber quais os elementos que mais e menos influenciam a paisagem, assim como entender o grau de antropismo na paisagem. As categorias dos elementos de paisagem dividem-se em matriz, manchas, mosaicos e corredores. Esta terminologia é útil no estudo de diferenças ou similaridades entre duas paisagens, dado que permite descrever a estrutura das paisagens (Burel e Baudry, 2003). É imprescindível avaliar a quantidade de serviços ecossistémicos (produção, regulação, suporte, informação) fornecidos por cada paisagem (Pereira *et al.*, 2009). Esta informação irá indicar o estado da paisagem (muito ou pouco degradada), bem como o seu valor para a sociedade, pois quanto maior for a porção de serviços ecossistémicos facultados pela paisagem, maior será o seu valor e importância para as populações em redor.

As florestas e o coberto vegetal providenciam proteção ao solo da erosão da chuva e do vento. A presença de zonas alagadas como pântanos ou charcos é muito relevante, já que constituem ambientes naturais de extremo valor na natureza (Mitsch e Gosselink, 2000), sendo habitat de espécies migratórias (Fadigas, 2007). As zonas ardidas são geralmente áreas extremamente degradadas, portanto uma área ardida recentemente, será uma paisagem que sofreu alterações, tanto a nível estético como a nível natural.

A reflorestação artificial dá-se aquando da plantação de árvores pelo Homem. Após um incêndio, a

ocorrência de reflorestação artificial na área, levará que a área possua um menor risco de incêndio associado, dado que a vegetação plantada é escolhida pelo Homem, existindo geralmente a escolha de uma vegetação resistente ao fogo plantada com espaçamentos adequados e, muitas vezes, com cortafogos associados. No entanto, este tipo de reflorestação modifica bastante a estética da paisagem, o mesmo não se verificando quando ocorre uma reflorestação natural. Uma reflorestação natural dá-se quando o repovoamento com novas árvores depende exclusivamente de processos naturais. É muito frequente a identificação de reflorestação natural associada a reflorestação artificial, uma vez que as paisagens completamente naturais são extremamente raras, situação designada por reflorestação mista. As lixeiras/entulheiras e pedreiras são locais de perigo ambiental, pois possuem associado o risco de lixiviação dos resíduos e a posterior contaminação do solo e, conseqüentemente, podem provocar efeitos negativos na paisagem (ocupação de áreas de habitat da fauna; morte de fauna ou flora de relevância ambiental; contaminação de linhas de água, entre outros).

As linhas elétricas, para além dos seus efeitos negativos a nível ambiental (ocupação de áreas de habitat da fauna; efeitos negativos no alimento da fauna, entre outros (Drewitt e Langston, 2008; Martin e Shaw, 2010), também modificam a paisagem a nível estético. As linhas de telefone por sua vez, são mais pequenas e menos densas, portanto possuem um menor impacto associado.

As linhas de água são um importante parâmetro a identificar na paisagem. Esta ficha possui vários subparâmetros que definem as características do curso de água, de maneira a avaliar a qualidade do mesmo e assim obter uma perceção da sua importância para a qualidade da paisagem (comprimento, largura, poluição química, eutrofização, poluição agrícola, resíduos urbanos, resíduos de construção).

O número de saídas de esgoto, as canalizações e captações de água e as alterações da galeria ripícola, influenciam negativamente a estética da paisagem e a sustentabilidade do ecossistema aquático. Os obstáculos transversais, indicam uma clara antropização da paisagem, existindo um maior (barragem ou mini-hídrica) ou menor (açude ou ponte) resultado nocivo para o ambiente, provocando a diminuição de espécies e alterando as propriedades do habitat (Chivian, 2002).

O tipo de fauna e flora dominante indica o estado ecológico da paisagem, porque uma paisagem onde predominam espécies exóticas, possui uma má qualidade ecológica bem como fornece menos serviços de ecossistema; o inverso ocorrerá para uma flora e fauna autóctone. É essencial indicar o tipo dominante de floresta no local, dado que é um elemento fundamental na composição de paisagens, interferindo no equilíbrio ambiental e ecológico (Fadigas, 2007). As camadas arbustivas naturais quando razoavelmente diversificadas, permitem o alojamento de espécies com interesse cinegético (Fadigas, 2007).

A presença de pastoreio, desde que extensivo, assinala uma atividade humana benéfica para a natureza, uma vez que os rebanhos ajudam a estrumar a vegetação, a dispersar as sementes e a criar oportunidades para o desenvolvimento de nova vegetação, ao alimentarem-se da parte superior da mesma. O parâmetro agricultura, avalia o nível de antropização da agricultura e conseqüentemente, se a mesma é mais ou menos danosa para a paisagem.

O tipo de património construído indica uma maior ou menor influência humana na paisagem. No caso geral, quanto mais antropizada estiver a paisagem, menor valor estético possui, todavia, elementos geológicos como são as minas, tors e pias, apresentam elevado valor cénico na paisagem.

As fichas de avaliação de paisagem foram preenchidas simultaneamente por dois observadores, ambos com formação na área, embora com experiência diferente em termos de anos de trabalho na área. Isto permitiu verificar até que ponto a ficha era susceptível de produzir resultados diferentes em função da formação e experiência de quem a utilizava.

2.2.2- Tratamento dos dados

Para a análise ao nível da estrutura e composição da paisagem e dos serviços ecossistémicos, realizou-se uma PCA para o observador 1 e para o observador 2 utilizando-se das variáveis correspondentes a cada observador as que se referem à estrutura da paisagem e aos serviços ecossistémicos. Para a análise ao nível da influência humana, realizou-se uma PCA para o observador 1 e para o observador 2, utilizando-se das variáveis alusivas a cada observador as que se referem à influência antrópica.

2.3-Resultados e Discussão

De maneira a simplificar e sintetizar os dados obtidos na PCA, foi construído um quadro-síntese (tabela 1), onde se apresentam as pontuações (numa escala de 1 a 5) atribuídas aos serviços ecossistémicos, estrutura e composição da paisagem e aos valores de influência humana, com base nas fichas preenchidas por cada observador. No mesmo quadro é possível observar as várias cores destacadas para cada resultado, cuja correspondência se encontra de acordo com a legenda indicada na tabela 2.

Posteriormente, esta tabela foi projetada num mapa de estado ecológico das bacias de paisagem (figura 1) com os dados finais da tabela 1.

Através da análise deste quadro-síntese é possível inferir que as bacias de paisagem H, K, L, AC, N e O são aquelas em que se verifica um maior fornecimento de serviços ecossistémicos e as bacias H, J, T, U, O, P, R, AB, Y são aquelas em que se verifica uma maior influência antrópica. A bacia A encontra-se num pior estado ecológico que as restantes, sendo as bacias H e O as que se encontram em melhor estado. Através da análise da figura 1 é igualmente possível inferir que as bacias de paisagem com melhor estado ecológico encontram-se na parte norte da área de estudo, sendo que as de pior se encontram na zona sul da área de estudo.

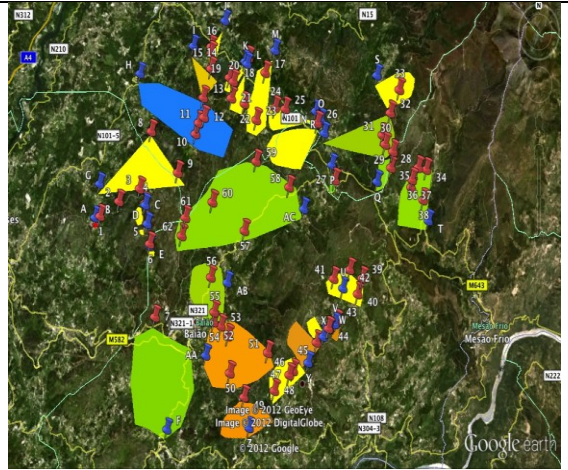
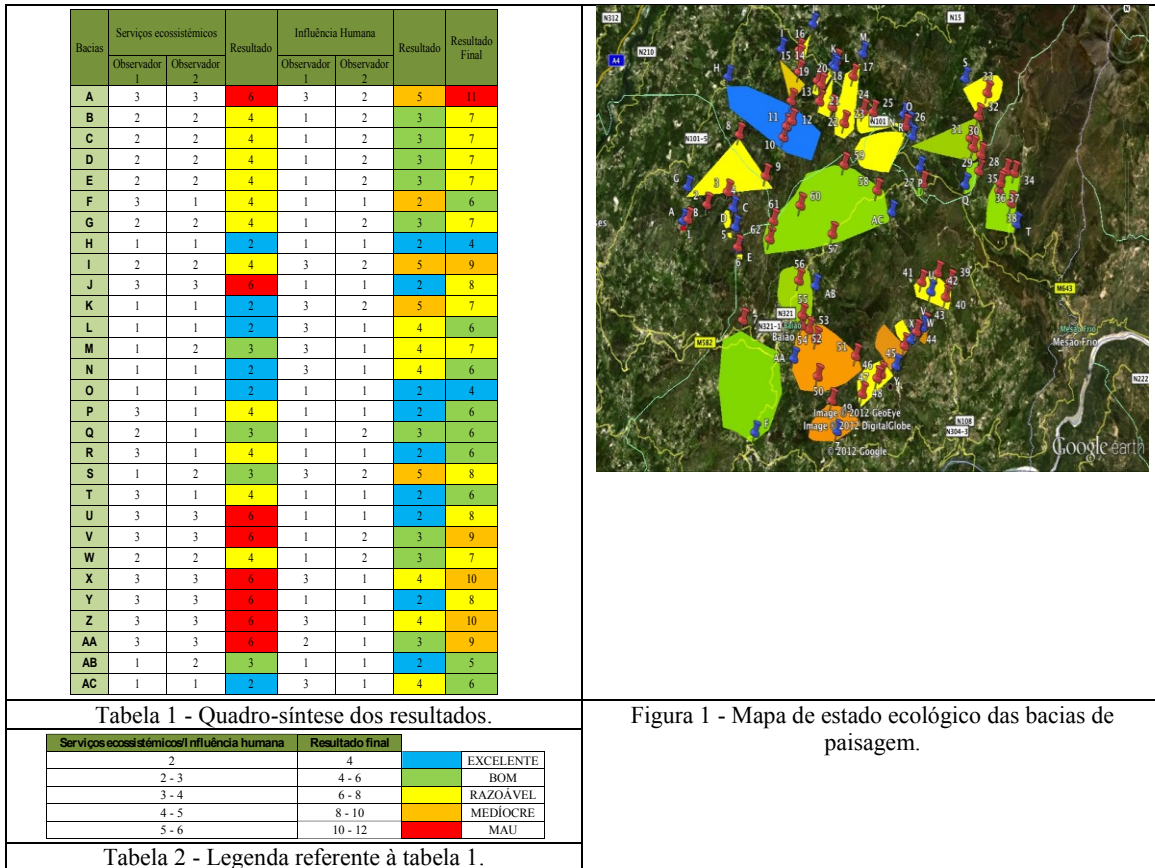


Figura 1 - Mapa de estado ecológico das bacias de paisagem.

2.4-Conclusões

Quando se analisa a relação entre os serviços ecossistémicos e a estrutura e composição da paisagem, verifica-se que a presença dos serviços de regulação e suporte ocorre quando há presença de matriz florestal e mancha agrícola, não ocorrendo quando há presença de matriz agrícola, mancha florestal e erosão de encostas. Os serviços de produção aparecem relacionados com os corredores rio e estrada e relacionados negativamente com a matriz matos. Não foi possível retirar conclusões acerca dos serviços de informação, uma vez que apareciam com pouca qualidade de representação. Conclui-se ainda que as bacias de paisagem com maior fornecimento de serviços ecossistémicos são as bacias H, K, L, AC, N e O, logo são estas as paisagens que mais interessa conservar.

Em relação à influência humana, as variáveis agricultura, linhas elétricas, erosão de encostas, flora e pastoreio encontram-se fortemente correlacionadas, ou seja, tendem a ocorrer juntas na paisagem. As variáveis associadas ao meio aquático aparecem também fortemente correlacionadas entre si. As bacias de paisagem que surgem mais antropizadas são as bacias H, J, T, U, O, P, R, AB, Y e portanto constata-se que são as paisagens de menor valor ecológico neste estudo e de carácter mais perturbado.

3-Caso de estudo: O vale do Rio Paiva

3.1- A área

A área de estudo está incluída em território da Rede Natura 2000, no Sítio de Interesse Comunitário Rio Paiva. Este rio nasce no planalto da Nave, na Serra de Leomil, e desagua em Castelo de Paiva, na margem esquerda do rio Douro, depois de percorrer cerca de 110 km. O rio Paiva é a linha de água principal da sub-bacia do Paiva, pertencente à bacia hidrográfica do Douro, sendo um dos rios menos alterados por ação antropogénica, podendo-se afirmar que se encontra num estado quase prístino. As encostas do rio Paiva são revestidas por manchas plantadas de pinheiro-bravo e eucalipto, e ainda por matos, carvalhais e sobreirais (9330). As galerias ripícolas encontram-se relativamente bem conservadas, constituídas maioritariamente por amieiros (*Alnus glutinosa*) (91E0*), salgueiros (*Salix spp*) e freixos (*Fraxinus spp*), ladeadas por carvalhais fragmentários de *Quercus robur* (9230) (ICNF, 2006).

As áreas ripícolas são ecossistemas chave nas bacias hidrográficas, fornecendo múltiplos serviços de ecossistema (Pereira et al., 2009). Do ponto de vista da ecologia da paisagem, as zonas ripícolas sustentam uma elevada diversidade de elementos topográficos, habitats e comunidades dentro da paisagem mais ampla, formando importantes corredores ecológicos (Gregory et al., 1991; Naiman and Decamps, 1997). A ecologia da paisagem proporciona um framework eficaz para integrar padrões e processos em corredores fluviais, analisar dinâmicas ambientais e interações entre elementos paisagísticos e também para desenvolver estratégias viáveis de conservação de zonas ribeirinhas (Ward et al., 2002a; Ward et al., 2002b).

Diversas atividades humanas ao longo do rio e do seu vale influenciam a vegetação ripícola, resultando frequentemente na fragmentação do ripário ou em alterações da sua estrutura e composição (Aguilar and Ferreira, 2005; Ferreira et al., 2005). As ligações entre a dinâmica da paisagem e processos ecológicos fluviais são conhecidas (Gregory et al., 1991), sendo que a intervenção humana resulta muitas vezes na disrupção destas interações (Aguilar and Ferreira, 2005; Ward, 1998). Deste modo, é fundamental uma análise integrada, considerando não só atributos relacionados com o corredor ripícola, mas também os usos do solo, a tipologia da paisagem e outros fatores relevantes ao nível da bacia hidrográfica (Ward et al., 2002).

3.2 - Metodologia

Com a degradação continuada de áreas ripícolas e a sua conseqüente integração na gestão de bacias hidrográficas, assim como as exigências impostas pela Diretiva Quadro de Água (EC, 2000), surgiu a necessidade de avaliar a qualidade e integridade ecológica destas zonas, existindo para tal diversos métodos e índices (Tánago and Jalón, 2006, 2011). As metodologias baseadas em avaliações visuais dos componentes e atributos das áreas ripícolas permitem um rápido reconhecimento das condições do habitat, bem como o diagnóstico dos principais problemas, constituindo ferramentas essenciais de

apoio à gestão ambiental. Tais métodos podem ainda fornecer orientações úteis para propor estratégias de restauro ecológico (Tánago and Jalón, 2006).

Os índices QBR (Qualitat del Bosc de Ribera) (Munné et al., 2003) e RQI (Riparian Quality Index) (Tánago and Jalón, 2011) foram usados para avaliar a qualidade da vegetação ripícola. A pontuação do QBR está compreendida entre 0 e 100, e a do RQI entre 0 e 140; ambos dividem a pontuação final em 5 classes de qualidade (mau, medíocre, razoável, bom e excelente). De forma a avaliar a qualidade do habitat fluvial, foi utilizado o protocolo RHS (River Habitat Survey), (Raven et al., 1998), o GQC (Índice de Qualidade do Canal) (Cortes et al., 1999) e o AVH (Avaliação Visual do Habitat) (Barbour et al., 1999). O RHS consiste num sistema de avaliação do carácter e qualidade do habitat de rios, baseado na sua estrutura física, que apresenta dois sistemas de pontuação: HMS (Habitat Modification Score), que quantifica a extensão de intervenção humana e o HQA (Habitat Quality Assessment), uma medida da diversidade e “naturalidade” da estrutura física do habitat no canal e corredor fluvial (Cortes et al., 2008; Raven et al., 1998). Nos protocolos GQC e AVH a pontuação final é também dividida em 5 classes de qualidade, descritas anteriormente. No HMS existem 5 categorias de artificialização do leito e das margens, desde pristino/seminatural até a severamente modificado, que estão associadas a duas classes de qualidade: excelente e bom ou inferior. Às pontuações finais do índice HQA fazem-se corresponder os valores limite para a classe excelente para os diferentes tipos de rios de Portugal Continental (I.P., 2009).

A amostragem da qualidade ripícola e do habitat fluvial foi realizada em 20 locais com 100m de comprimento (500m para o RHS e RQI), de Novembro a Dezembro de 2012, ao longo da extensão do rio Paiva localizada no concelho de Castelo de Paiva.

Simultaneamente ao estudo da qualidade ripícola e do habitat fluvial procedeu-se à análise da paisagem envolvente tendo por base a metodologia usada no caso de estudo das serras do Baixo-Tâmega. Devido às características geomorfológicas da região e ao carácter do ecossistema em estudo (Rio Paiva) foram introduzidas algumas alterações na ficha de análise paisagística.

Dado que o Paiva corre por vales encaixados, o declive das suas encostas é preponderante na composição, estrutura e função da paisagem, pelo que se procedeu ao registo desta variável topográfica.

As bacias de paisagem passaram a ter uma extensão predominantemente longitudinal, uma vez que a sua análise foi feita acompanhando as margens do rio.

As pedreiras deixaram de ter relevância e em termos de património construído passou a ser assinalada a presença de moinhos e estruturas associadas ao aproveitamento do rio por parte das populações. Neste tópico, registou-se a proximidade de populações e a tipologia de uso balnear.

Os dados recolhidos são referentes a um período inicial de amostragens realizado nos meses de Novembro e Dezembro. O tratamento dos mesmos está a ser feito tendo por base a metodologia usada no caso de estudo das serras do Baixo-Tâmega.

3.3 – Resultados e Discussão

Os dados relativos à qualidade do habitat fluvial e da vegetação ripícola foram sintetizados na tabela 3, onde se apresentam as bacias de paisagem analisadas, os índices utilizados e as respetivas classes de qualidade atribuídas, cuja legenda se encontra na tabela 4.

Tendo em conta a qualidade da vegetação ripícola, avaliada em conjunto pelos índices QBR e RQI, esta varia entre bom e razoável, ou seja, locais onde se verifica uma perturbação significativa. A qualidade do habitat fluvial, avaliada conjuntamente pelos índices HQA, HMS, GQC e AVH, varia entre excelente e bom (tabela 4). As bacias de paisagem que apresentam uma melhor qualidade do ripário são as A, B, C e G, ao passo que as bacias com melhor habitat fluvial são as A,B,C,D,F e G. O resultado final, referente à média entre a qualidade da vegetação ripícola e do habitat fluvial, varia entre excelente e bom, sendo que as bacias que apresentam qualidade mais elevada são as A, B, C e G.

Local	Índice									
	Habitat Fluvial					Vegetação Ripícola			Resultado Final	
	RHS		AVH	GQC	Total	QBR	RQI	Total		
	HQA	HMS	FINAL	FINAL	FINAL	FINAL	FINAL	FINAL		
A	5	5	5	5	5	5	4	5	5	
B	5	5	4	5	5	5	4	5	5	
C	5	5	5	5	5	4	4	4	5	
D	5	4	4	5	4	3	3	3	4	
E	5	4	4	4	4	3	3	3	4	
F	5	5	4	5	5	3	3	3	4	
G	5	5	4	5	5	5	4	5	5	

Tabela 3 – Quadro-síntese dos resultados referentes à avaliação do habitat fluvial e da qualidade da vegetação ripícola.

Habitat fluvial/Vegetação ripícola/ Serviços ecossistémicos/Interferência humana		
5		EXCELENTE
4		BOM
3		RAZOÁVEL
2		MEDÍOCRE
1		MAU

Tabela 4 – Legenda referente à tabela 3.

Após tratamento estatístico dos dados recolhidos, foi construído um quadro-síntese (tabela 5) que pretende classificar de uma forma simples e objectiva as diferentes bacias de paisagem tendo por base os serviços ecossistémicos, a estrutura e composição da paisagem e a influência antrópica (Fernandes, 2012). As duas variáveis (numa escala de 1 a 3) foram somadas, sendo o resultado associado a uma cor numa escala de 1 a 5 (tabela 5).

Com esta informação, elaborou-se um mapa de estado ecológico das bacias de paisagem (figura 2). A análise deste quadro-síntese mostra que as bacias de paisagem C, G e J são aquelas em que se verifica um maior fornecimento de serviços ecossistémicos e as bacias F, L e P são aquelas em que se verifica uma maior influência antrópica.

As bacias F, L e P encontram-se num pior estado ecológico que as restantes, sendo as bacias C, G e J as que se encontram em melhor estado. Através da análise da figura 2 é igualmente possível inferir que as bacias de paisagem com melhor estado ecológico se encontram em zonas com um povoamento disperso e de baixa densidade, onde o uso dominante do solo é a floresta, estando as de pior qualidade situadas em zonas mais densamente povoadas e com mais uso agrícola do solo.

Bacias de Paisagem	Serviços Ecosistêmicos	Influência Humana	Resultado Final
A	2	2	4
B	2	2	4
C	3	3	6
D	2	2	4
E	2	2	4
F	1	1	2
G	3	3	6
H	2	2	4
I	2	3	5
J	3	3	6
K	2	3	5
L	1	1	2
M	2	3	5
N	1	2	3
O	1	2	3
P	1	1	2

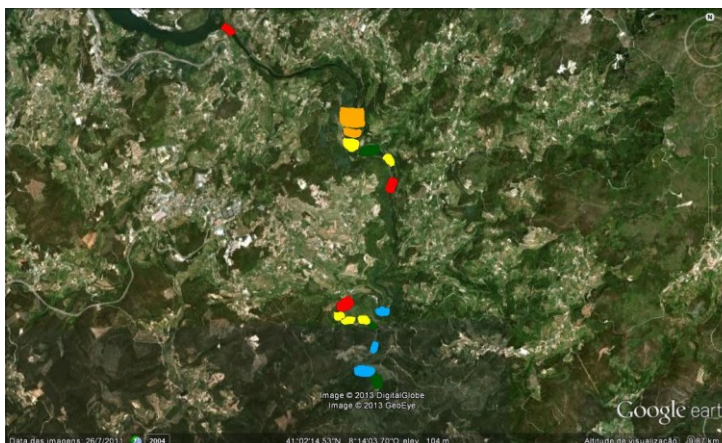


Tabela 5 - Quadro-síntese dos resultados referentes à avaliação da qualidade ecológica das bacias de paisagem

Figura 2 - Mapa de estado ecológico das bacias de paisagem no caso de estudo do vale do Rio Paiva.

3.4 – Conclusões

As bacias de paisagem com maior fornecimento de serviços ecossistêmicos e com menor intervenção antrópica apresentam um melhor estado ecológico. Nestas, a qualidade da vegetação ripícola e do habitat fluvial também é mais elevada, uma vez que a paisagem e os usos do solo têm uma grande influência no estado de conservação do corredor ripário e do rio. Do ponto de vista da gestão, estes locais apresentam assim um maior interesse de conservação. Por outro lado, as bacias com pior estado ecológico e menor qualidade da vegetação ripícola e do habitat fluvial são susceptíveis da aplicação de planos de restauro.

4 – Considerações finais

Os resultados anteriormente apresentados parecem indicar que se está perante uma metodologia que:

- avalia, de forma adequada, a relação entre as diferentes componentes de uma bacia de paisagem e os serviços de ecossistema associados a essa mesma bacia de paisagem;
- avalia, de forma adequada, os diferentes tipos de impacte antrópico sobre a qualidade de uma dada bacia de paisagem;
- sintetiza, de forma adequada, o efeito associado a cada uma das duas componentes descritas nos pontos anteriores, produzindo uma valoração global e integrada da qualidade ecológica de uma dada bacia de paisagem;
- tem um elevado valor operacional, ao fornecer uma ferramenta, expedita e objectiva, para avaliar a qualidade ecológica das diferentes bacias de paisagem de um dado território, permitindo graduar as prioridades de intervenção ou conservação em função do valor das mesmas, ou do grau de risco em que se encontram;

- apresenta suficiente flexibilidade para ser aplicada em territórios com características muito diferentes.

Referências

Aguiar, F., and Ferreira, M.T. (2005). “Human-disturbed landscapes: effects on composition and integrity of riparian woody vegetation in the Tagus River basin, Portugal”. Environmental Conservation **32**: 30-41.

Antrop, M. (2006). Sustainable landscapes: contradiction, fiction or utopia?. Landscape and urban planning. **75**:187-197.

Barbour, M.T., Gerritsen, J., Snyder, B.D., and Stribling, J.B. (1999). Rapid Bioassessment Protocols for Use in Streams and Wadeable Rivers: Periphyton, Benthic Macroinvertebrates and Fish, Second Edition. (EPA 841-B-99-002. U.S. Environmental Protection Agency; Office of Water; Washington, D.C.).

Bastian, O. e Steinhardt, U. (eds) (2002). Development and perspectives of landscape ecology. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 499p.

Burel, F. e Baudry, J. (2003). Landscape ecology- Concepts, methods and applications. Enfield, Science Publishers, 366p.

Chivian, E. (2002). “Biodiversity:its importance to human health- Interim executive summary”. Center for Health and the Global Environment. Polic.

Chivian, E. (2001). “Environment and health: 7. Species loss and ecosystem disruption — the implications for human health”. CMAJ, **164**:66-69.

Cortes, R., Varandas, S., Hughes, S., and Ferreira, M.T. (2008). “Combining habitat and biological characterization: Ecological validation of the river habitat survey”. Limnetica **27**: 39-56.

Cortes, R.M.V., Teixeira, A., Crespi, A., Oliveira, S., Varejão, E., and Pereira, A. (1999). Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Lima. 1ª Fase. Análise e Diagnóstico da Situação de Referência (Componente Ambiental). Anexo 9. Ministério do Ambiente., 277.

Daniel, T. (2001). “Whiter scenic beauty? Visual quality assessment in the 21st century”. Landscape and Urban Planning. **54**:267-281.

Dias, M. (2002). Avaliação do carácter da paisagem como contributo para o ordenamento e gestão do Parque Nacional da Peneda-Gerês. Mestrado, Universidade do Porto.

Drewitt, A. e Langston, H. (2008). “Collision effects of wind-power generators and other obstacles on birds”. Ann. N.Y. Acad. Sci. **1134**: 233-266.

EC (2000). Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23rd October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, Official Journal of the European Communities L 327/1, Brussels: European Commission.

Fadigas, L. (2007). Fundamentos ambientais do ordenamento do território e da paisagem. Edições Sílabo. 208p.

Farina, A. (2006). Principles and methods in landscape ecology- Towards a science of landscape. Dordrecht, Springer, 412p.

Fernandes, M. (2012). Levantamento e intervenção em elementos perturbadores e dissonantes da paisagem nas serras do Baixo-Tâmega. Mestrado, Universidade do Porto.

Ferreira, M.T., Aguiar, F.C., and Nogueira, C. (2005). “Changes in riparian woods over space and time: Influence of environment and land use”. Forest Ecology and Management **212**: 145-159.

- Gregory, S.V., Swanson, F.J., McKee, W.A., and Cummins, K.W. (1991). "An ecosystem perspective of riparian zones: focus on links between land and water". BioScience **41**: 540-550.
- Honrado, J. e Vieira, C. (2009). *O património natural como factor de desenvolvimento e competitividade territoriais no Baixo Tâmega – O presente e o futuro do património natural dos concelhos de Amarante, Baião e Marco de Canaveses*. Polic.
- Honrado, J. e Vieira, C. (2010). *O património natural como factor de desenvolvimento e competitividade territoriais no Baixo Tâmega – Património Natural das Serras da Aboboreira, do Castelo e do Marão: Perspectivas de Conservação e Valorização*. Polic.
- I.P., I.d. (2009). Critérios para a classificação do estado das massas de água superficiais - Rios e Albufeiras.
- ICNF (2006). Sítio de Interesse Comunitário Rio Paiva. Plano Sectorial da Rede Natura 2000.
- Liu, J. e Taylor, W. (2002). Integrating landscape ecology into natural resource management. Cambridge, Press syndicate of the University of Cambridge.
- Makhdoum, M. (2008). "Landscape ecology or environmental studies (land ecology) (European versus anglo-saxon schools of thought)". J. Int. Environmental Application & Science. **3**: 147-160.
- Martin, G. e Shaw, J. (2010). "Bird collisions with power lines: failing to see the way ahead?". Biological Conservation. **143**: 2695-2702.
- Maximiano, L. (2004). "Considerações sobre o conceito de paisagem". R. RA'É GA **8**: 83-91.
- MEA (Millennium Ecosystem Assessment). (eds) (2005a). Ecosystems and human well-being- Biodiversity synthesis. Washinton D.C., World Resources Institute.
- MEA (Millennium Ecosystem Assessment). (eds) (2005b). Ecosystems and human well-being- Synthesis. Washinton D.C., Island Press.
- MEA (Millennium Ecosystem Assessment). (eds) (2005c). Living beyond our means- natural assets and human well-being.
- Metzger, J. (2001). "O que é ecologia de paisagens?". Biota Neotropica, **1**: 1-9.
- Mitsch, W. e Gosselink, J. (2000). "The value of wetlands: importance of scale and landscape setting". Ecological Economics, **35**: 25-33.
- Munné, A., Prat, N., Solà, C., Bonada, N., and Rieradevall, M. (2003). "A simple field method for assessing the ecological quality of riparian habitat in rivers and streams: QBR index". Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems **13**: 147-163.
- Naiman, R.J., and Decamps, H. (1997). "The Ecology of Interfaces: Riparian Zones". Annual Review of Ecology & Systematics **28**: 621.
- Pereira, H., Domingos, T., Vicente, L. e Proença, V. (eds) (2009). Ecosistemas e bem-estar humano- Avaliação para Portugal do Millennium ecosystem assessment. Lisboa, Escolar Editora.
- Potschin, M., Haines-Young, R. (2006). "'Rio+10", sustainability science and landscape ecology". Landscape and urban planning. **75**: 162-174.
- Raven, P.J., Holmes, N.T.H., Dawson, F.H., and Everard, M. (1998). "Quality assessment using River Habitat Survey data". Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems **8**: 477-499.
- Silva, A. (2008). Serviços dos ecossistemas para a saúde e o bem-estar humano- Contextualização ecológica e relevância nas estratégias políticas contemporâneas de conservação da natureza e desenvolvimento sustentável. Mestrado, Universidade do Porto.
- Tánago, M., and Jalón, D. (2006). "Attributes for assessing the environmental quality of riparian zones". Limnetica **25**: 389-402.
- Tánago, M., and Jalón, D. (2011). "Riparian Quality Index (RQI): A methodology for characterising and assessing the environmental conditions of riparian zones". Limnetica **30**: 235-254.

Ward, J.V. (1998). "Riverine landscapes: Biodiversity patterns, disturbance regimes, and aquatic conservation". Biological Conservation **83**: 269-278.

Ward, J.V., Malard, F., and Tockner, K. (2002a). "Landscape ecology: a framework for integrating pattern and process in river corridors". Landscape Ecology **17**: 35-45.

Ward, J.V., Tockner, K., Arscott, D.B., and Claret, C. (2002b). "Riverine landscape diversity". Freshwater Biology **47**: 517-539.

Wu, J. e Hobbs, R. (2002). "Key issues and research priorities in landscape ecology: An idiosyncratic synthesis." Landscape Ecology. **17**: 355-365.

Wu, J. (2006). "Landscape ecology, cross-disciplinarity, and sustainability science". Landscape Ecology. **21**:1-4

Wu, J. e Hobbs, R. (2007). Key topics in landscape ecology. New York, Cambridge University Press, 287p.

Webgrafia

Bojie, F., Liding, C. (1996). Landscape diversity types and their ecological significance. *CKNI Journal*. Acedido a 30 de Maio de 2012, em: http://en.cnki.com.cn/Article_en/CJFDTOTAL-DLXB605.007.htm

Ordenamento e gestão de áreas protegidas nos Açores: particularidades e desafios do novo sistema de gestão territorial regional

Catarina Fonseca, CIBIO, Centro de Investigação em Biodiversidade e Recursos Genéticos, InBIO
Laboratório Associado, Pólo dos Açores, catarinafonseca@uac.pt

Margarida Pereira, e-GEO - Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, FCSH-UNL,
ma.pereira@fcsb.unl.pt

Helena Calado, CIBIO, Centro de Investigação em Biodiversidade e Recursos Genéticos, InBIO
Laboratório Associado, Pólo dos Açores, calado@uac.pt

Catarina Botelho, FCSH - Universidade Nova de Lisboa, catarinabotelho@uac.pt

Resumo

As particularidades dos territórios insulares são evidentes no Arquipélago dos Açores e fundamentam opções próprias, tanto em matéria de conservação da natureza como de ordenamento do território, legitimadas pelo seu estatuto de Região Autónoma. A uma rede regional de áreas protegidas com estrutura distinta da nacional, associa-se um novo instrumento de gestão territorial - o plano de ordenamento do território de ilha - que conjuga todas as tipologias de planos especiais, incluindo os planos de ordenamento de áreas protegidas. A aparente simplificação do sistema de gestão territorial não foi acompanhada de uma clarificação no que concerne às formas de integração das diversas temáticas. A análise das preocupações que se levantam relativamente à concretização dos objetivos de conservação perante a inexistência planos de ordenamento de áreas protegidas e a exigência de responder a um novo regime que ainda não é claro, constitui o objetivo principal do artigo.

Palavras-chave

Territórios insulares; RAA; parque natural de ilha; sistema de gestão territorial; planos de ordenamento.

Abstract

Islands' particularities are evident in the Azores Archipelago and justify specific options regarding nature conservation and spatial planning legislation, legitimized by its status of autonomous region. Such options are translated into a regional network of protected areas distinct from the national network and into a new tool for spatial management – the island spatial plan – which combines all the previous typologies of special plans, protected areas included. The apparent simplification of the territorial management system was not followed by a clarification on how to integrate the different themes into a single instrument. The goal of this paper is to analyze the concerns regarding conservation objectives' achievement, raised by the absence of protected areas spatial plans and the need to answer the new demands posed by the island spatial plan.

Key words

Island territories; RAA; island natural park; territorial management system; spatial plans.

1. Introdução

O enquadramento geográfico, a fragmentação territorial e as características biofísicas, sociais e económicas das pequenas ilhas impõem desafios particulares ao planeamento e gestão destes territórios (Calado *et al*, 2007). O seu isolamento, exiguidade e limitados recursos naturais determinam condições socioeconómicas próprias, traduzidas em pequenas economias de difícil diversificação, elevados custos de transporte, populações reduzidas e carência de pessoal qualificado (Millennium Ecosystem Assessment, 2005; Niles e Baldacchino, 2011).

Os sistemas insulares representam uma problemática atual: como equilibrar integridade ecológica, desenvolvimento económico e qualidade de vida coletiva? Nesta delicada ‘equação’ de sustentabilidade, a componente ambiental assume um peso significativo, considerando, por um lado, que as ilhas albergam uma elevada concentração de espécies, muitas delas endémicas, e, por outro, que problemas como espécies invasoras, recursos hídricos escassos e vulneráveis, erosão costeira e exploração inadequada dos recursos naturais são amplificados em contexto insular (Millennium Ecosystem Assessment, 2005). Tais ameaças ao equilíbrio ecológico e à biodiversidade têm justificado medidas de proteção ambiental, tais como a classificação de áreas protegidas.

O contributo das áreas protegidas para a conservação da natureza é inegável; contudo, a sua criação gera, muitas vezes, conflitos com as comunidades locais em termos de usos do solo e expectativas de desenvolvimento. O adequado planeamento e gestão das áreas protegidas revela-se, pois, essencial para conciliar os diversos interesses em jogo e contribuir para a sustentabilidade do território (Alexander, 2008). Esta gestão deve ser proactiva, assente no estabelecimento de objetivos claros, na definição de planos para a sua concretização, na sua monitorização sistemática e avaliação, permitindo identificar medidas corretivas, quando necessárias (Thomas e Middleton, 2003).

A determinação dos objetivos é crucial num processo de planeamento territorial; os objetivos orientam os conteúdos e as opções dos modelos de ordenamento e de intervenção dos planos, procurando dar resposta aos problemas existentes no seu território de incidência (Hall, 2002). Consequentemente, a avaliação do grau de sucesso de um plano centra-se, sobretudo, na verificação do grau de concretização dos seus objetivos. Para isso, os objetivos devem ser precisos e mensuráveis (Vilares, 2010). Infelizmente, na maioria dos planos de ordenamento, os objetivos tendem a ser enunciados de forma genérica, sem qualquer meta quantificável associada, dificultando a definição de indicadores que permitam a sua monitorização e avaliação (Fundação Gaspar Frutuoso/CEDRU, 2011).

O Projeto SMARTPARKS – *Sistema de Ordenamento e Gestão de Áreas Protegidas em Pequenas Ilhas* (PTDC/AAC-AMB/098786/2008)¹ – visa desenvolver metodologias que contribuam para a gestão sustentável de áreas protegidas em territórios insulares, procurando garantir a máxima eficácia na organização do espaço e, simultaneamente, a concretização dos objetivos de conservação. O projeto selecionou a Ilha do Pico, na Região Autónoma dos Açores (RAA), como caso de estudo, devido à

¹ <http://www.projectosmartparks.com/>

elevada percentagem de área classificada e à singularidade e diversidade de elementos naturais e culturais presentes.

As especificidades dos territórios insulares, evidentes no Arquipélago dos Açores, fundamentam opções legislativas particulares no que respeita aos interesses próprios da Região, legitimadas pelo seu Estatuto Político-Administrativo de Região Autónoma², nomeadamente em matérias de conservação da natureza e de ordenamento do território. As soluções adotadas pretendem, pelo menos em teoria, simplificar e facilitar a gestão do território ao nível de cada ilha. A recente alteração do sistema de gestão territorial regional é disso exemplo, ao substituir os diversos planos especiais de ordenamento do território (PEOT) por um único: o plano de ordenamento do território de ilha. Este novo instrumento poderá integrar, cumulativamente, o ordenamento e gestão das áreas protegidas, da orla costeira, das bacias hidrográficas de lagoas, entre outras temáticas ambientais.

O artigo debate os desafios colocados à consecução dos objetivos estabelecidos para as áreas protegidas em território açoriano, tanto no contexto atual, perante a inexistência de plano de ordenamento específico, como no contexto futuro, com a integração do ordenamento das áreas protegidas no plano de ordenamento do território de ilha. É apresentada uma reflexão crítica sobre o processo de planeamento proposto, analisando as dificuldades de harmonização de diferentes objetivos num único plano e sugerindo um contributo metodológico para a necessária conciliação. Para uma melhor ilustração das problemáticas em discussão recorre-se ao caso de estudo selecionado pelo Projeto SMARTPARKS, pelas razões já expostas.

Após uma breve contextualização sobre a evolução e organização da rede de áreas protegidas dos Açores e do sistema de gestão territorial regional, é apresentado o Parque Natural da Ilha do Pico. Na ausência de plano de ordenamento específico, são analisados os objetivos dos PEOT em vigor na ilha, tentando perceber a sua estruturação e de que forma abrangem as questões da conservação da natureza. Posteriormente são expostas as dificuldades de integração de diferentes temáticas ambientais num único instrumento, sendo indicados alguns passos metodológicos para a construção de um sistema compatibilizado de objetivos.

2. A Rede de Áreas Protegidas dos Açores

Reconhecendo a importância estratégica da preservação do ambiente, a par dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português, a RAA classificou diversos espaços vocacionados para a conservação da natureza, constituindo uma rede de áreas protegidas. Em 2005, a área classificada abrangia 20,62% da superfície total do arquipélago (SRAM, 2005). Todavia, sendo fruto de molduras legais distintas, esta rede compreendia diferentes estatutos de proteção (áreas protegidas, reservas florestais naturais, sítios Rede Natura 2000 e áreas importantes para as aves), conduzindo,

² na sua atual redação, conferida pela Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro.

muitas vezes, à sobreposição de estatutos para a mesma área e a indefinições na constituição e funcionamento dos órgãos de gestão (Calado, 2009).

Perante tais constrangimentos, a RAA procedeu, em 2007, à reclassificação da Rede de Áreas Protegidas dos Açores (RAPA), adaptando à Região o sistema de classificação da União Internacional para a Conservação da Natureza, através do Decreto Legislativo Regional (DLR) n.º 15/2007/A, de 25 de junho. Este diploma foi entretanto revogado pelo DLR n.º 15/2012/A, de 2 de abril, que estabelece o novo regime jurídico da conservação da natureza e da proteção da biodiversidade da RAA, incorporando o estabelecido para a RAPA, com algumas alterações.

Neste processo de reclassificação foi criada a figura de Parque Natural de Ilha (PNI), que constitui a unidade de gestão base da RAPA. O PNI abrange todas as áreas terrestres classificadas no território de cada ilha, podendo incluir ainda as áreas marítimas até ao limite exterior do mar territorial. A cada uma destas áreas é atribuída uma categoria de área protegida, com objetivos de gestão particulares, consoante as razões que justificam a sua classificação e as medidas necessárias à sua salvaguarda (tabela 1). As categorias de áreas protegidas estabelecidas³ são: a) reserva natural⁴; b) parque nacional; c) monumento natural; d) área protegida para a gestão de *habitats* ou espécies; e) paisagem protegida; e f) área protegida de gestão de recursos.

Tabela 1. Objetivos de cada categoria de áreas protegidas prevista no DLR n.º 15/2012/A, de 2 de abril.

Categoria	Objetivos
Reserva natural	<ul style="list-style-type: none"> • Preservação dos habitats naturais e seminaturais e das espécies da flora e fauna; • Manutenção da condição natural ou seminatural da área; • Recuperação ou correção do equilíbrio ecológico; • Investigação científica e monitorização ambiental.
Parque Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Proteção da integridade ecológica de um ou mais ecossistemas; • Eliminação da exploração ou ocupação não ligadas à proteção da área; • Promoção do uso educacional, lúdico ou científico, compatível com a conservação da natureza e dos bens culturais existentes.
Monumento natural	<ul style="list-style-type: none"> • Conservação e manutenção da integridade das ocorrências naturais e culturais presentes;
Área protegida para a gestão de <i>habitats</i> ou espécies	<ul style="list-style-type: none"> • Adoção de medidas dirigidas à recuperação de <i>habitats</i> naturais, seminaturais e espécies da flora e da fauna.
Área de paisagem protegida	<ul style="list-style-type: none"> • Adoção de medidas que permitem a preservação das paisagens, através da manutenção e valorização das características dos valores cénicos naturais ou seminaturais; • Manutenção e fomento de atividades económicas compatíveis com os valores em presença;
Área protegida para a gestão de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Preservação de habitats naturais e seminaturais e de espécies da flora e da fauna; • Adoção de medidas de gestão que compatibilizam o uso sustentável dos recursos; • Manutenção da qualidade ecológica.

³ de acordo com o DLR n.º 15/2012/A, de 2 de abril.

⁴ com as subcategorias «reserva natural integral» e «reserva natural parcial».

Quando foi criada a figura de PNI, ficou determinado que o seu instrumento de gestão seria um plano de ordenamento de área protegida, plano de natureza especial. Atualmente existem 9 PNI, um em cada ilha do arquipélago, mas nenhum está dotado de plano de ordenamento.

3. O (novo) sistema de gestão territorial da RAA

O sistema de gestão territorial nacional, definido pela Lei n.º 48/98⁵, de 11 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 380/99⁶, de 22 de setembro, edifica-se sobre um conjunto de instrumentos com diferentes funções: i) desenvolvimento territorial; ii) planeamento territorial; iii) política setorial; e, iv) natureza especial.

Os PEOT são instrumentos de âmbito nacional, com natureza regulamentar, vinculando entidades públicas e particulares. Estabelecem regimes de salvaguarda de valores e recursos naturais, determinando usos preferenciais, condicionados e interditos, e englobam os Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas, de Albufeiras de Águas Públicas, da Orla Costeira e de Estuários.

A RAA adaptou o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial através do DLR n.º 14/2000/A⁷, de 23 de maio. Apesar do estatuto autonómico conferir poderes legislativos próprios, a adaptação do regime não se traduziu em diferenças relevantes, exceto na criação de um instrumento de natureza especial particular, o Plano de Ordenamento de Bacia Hidrográfica de Lagoa, com regime idêntico ao do Plano de Ordenamento das Albufeiras de Águas Públicas.

Decorridos 12 anos, a Administração Regional publica um novo regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial da RAA, através do DLR n.º 35/2012/A, de 16 de agosto, procedendo desta vez a alterações significativas. Alegando a inadequação do sistema nacional ao contexto insular e à exiguidade do território açoriano, nomeadamente a excessiva sobreposição decorrente dos múltiplos planos especiais, este diploma procura simplificar o sistema de gestão territorial regional. Assim, os diversos planos especiais existentes são substituídos por um único instrumento, o plano de ordenamento do território de ilha. Este é, igualmente, um plano especial de ordenamento do território, com natureza regulamentar e de âmbito regional, que inclui, de forma flexível, as áreas temáticas consideradas relevantes em função da realidade de cada ilha, designadamente: (1) ordenamento da orla costeira; (2) ordenamento das bacias hidrográficas de lagoas ou ribeiras; (3) proteção e gestão das águas subterrâneas; (4) prevenção e mitigação de riscos naturais; e (5) ordenamento e gestão das áreas protegidas.

O prazo fixado para a elaboração e aprovação dos primeiros planos de ordenamento do território de ilha é de 10 anos. Entretanto, todos os instrumentos de natureza regulamentar existentes permanecem em vigor até à efetiva adequação do sistema de gestão territorial.

⁵ com a redação conferida pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto.

⁶ com a redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro, que procede à 6ª alteração ao Decreto-lei n.º 380/99 e o republica.

⁷ alterado pelo DLR n.º 43/2008/A, de 8 de outubro.

4. A Ilha do Pico e o seu Parque Natural

A Ilha do Pico é a segunda maior ilha do Arquipélago dos Açores, com 445 km² de área, e uma linha de costa com 151,8 km de comprimento. Conta com uma população residente de 14.144 habitantes e é constituída por três municípios: Madalena, Lajes do Pico e S. Roque do Pico (INE, 2011).

O Parque Natural da Ilha do Pico foi o primeiro a ser instituído (DLR n.º 20/2008/A, de 9 de julho) e é o maior em termos de área, compreendendo 156 km² de superfície terrestre (cerca de 35% do território) e 79 km² de área marinha. Das 22 áreas protegidas que o compõem, 4 estão classificadas como reserva natural, 1 como monumento natural, 8 como área protegida para a gestão de espécies ou *habitats*, 6 como área de paisagem protegida e 3 como área protegida para a gestão de recursos (figura 1).

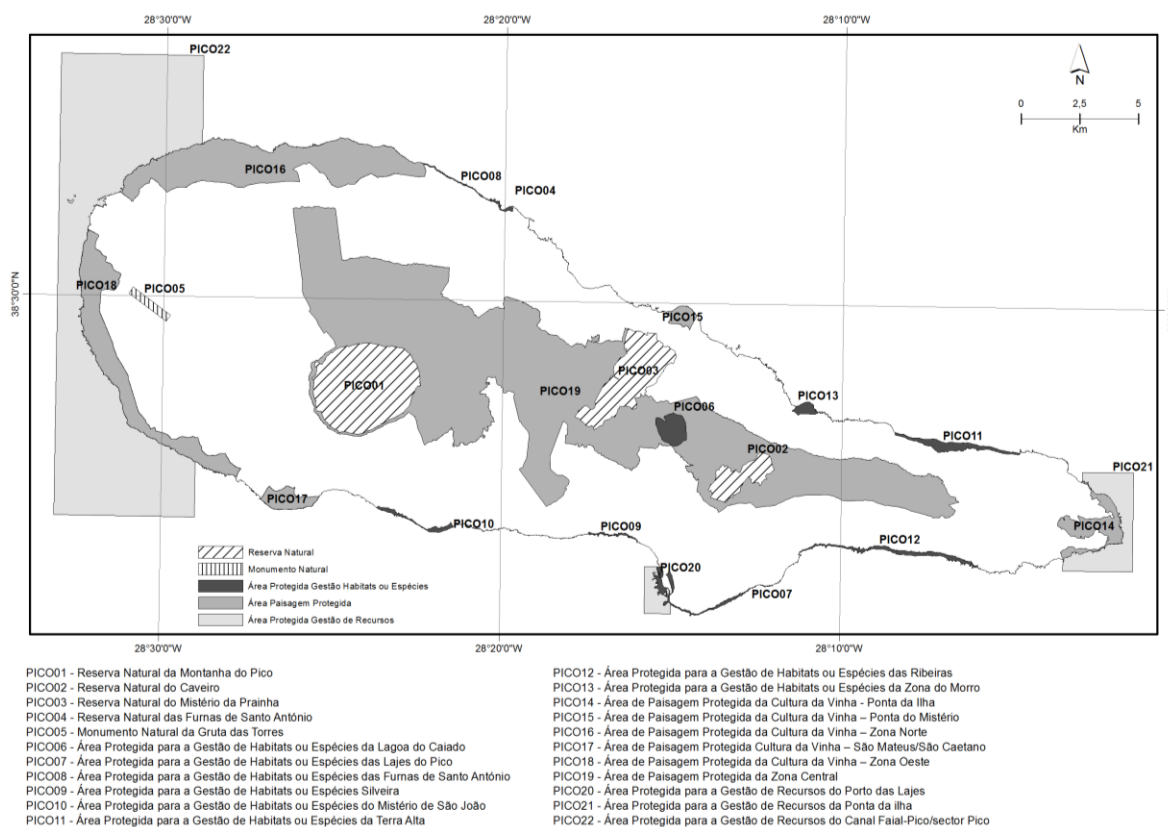


Figura 1. O Parque Natural da Ilha do Pico (Fonte: adaptado a partir dos dados cedidos pela Direcção Regional do Ambiente dos Açores, 2010).

Segundo o diploma de criação, o PNI deveria apresentar um plano de ordenamento de área protegida⁸. Apesar disso, decorridos 4 anos, o PNI do Pico permanece sem plano de ordenamento e, conseqüentemente, sem regime de gestão específico que determine os usos e atividades compatíveis com os objetivos de conservação e respetivo zonamento.

4.1. PEOT em vigor na Ilha do Pico

As características específicas da Ilha do Pico fundamentam preocupações particulares com a manutenção dos recursos naturais a diversos níveis. A extensa orla costeira, com inúmeras zonas

⁸ artigo 41.º do DLR n.º 20/2008/A, de 9 de julho.

balneares e áreas de elevado valor natural, tem sido alvo de uma pressão humana crescente. Os valores naturais e culturais da ilha justificam que esta possua o maior PNI dos Açores, incluindo áreas classificadas como Património Mundial pela UNESCO. A pequena dimensão das massas de água das lagoas torna-as extremamente vulneráveis a processos de eutrofização, sendo necessárias medidas de gestão da atividade agropecuária, em particular o controle do pastoreio nas bacias hidrográficas.

Tais preocupações encontram reflexo nos PEOT que estão em vigor na Ilha do Pico: Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Ilha do Pico (POOC Pico), Plano de Ordenamento da Paisagem Protegida de Interesse Regional da Cultura da Vinha da Ilha do Pico (POPPVIP), e Plano de Ordenamento das Bacias Hidrográficas das Lagoas do Caiado, Capitão, Paul, Peixinho e Rosada (POBHL). Estes planos têm áreas de intervenção distintas (figura 2), ocorrendo sobreposição parcial apenas entre o POOC Pico e o POPPVIP.

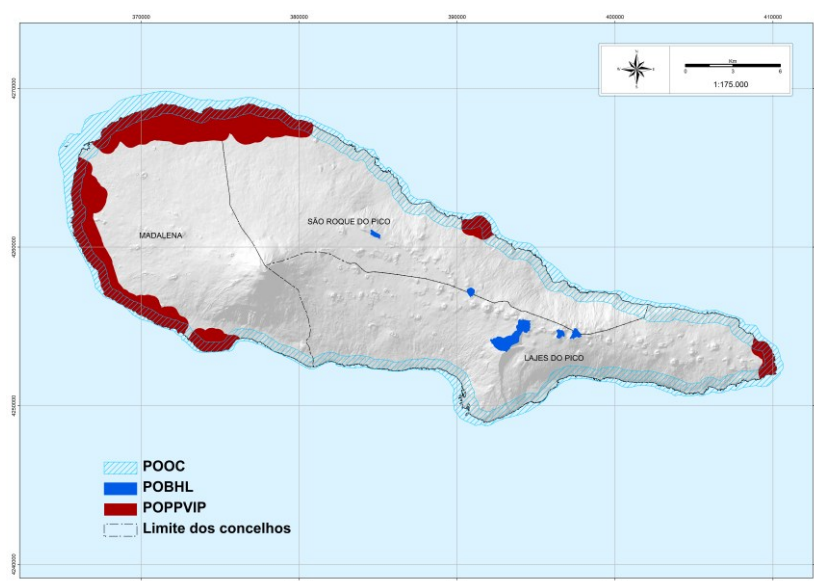


Figura 2. Área de intervenção de cada plano especial de ordenamento do território em vigor na Ilha do Pico (Fonte: adaptado a partir dos dados cedidos pela Secretaria Regional do Ambiente e do Mar, 2013).

O POPPVIP é um plano de ordenamento de área protegida, aplicável apenas a algumas áreas de paisagem protegida da cultura da vinha incluídas no PNI, elaborado por requisito da classificação destas áreas como Património Mundial pela UNESCO, prévia à criação do PNI.

Cada um dos PEOT apresenta objetivos próprios, que podem ser consultados na tabela 2.

Tabela 2. Objetivos dos planos especiais de ordenamento do território em vigor na Ilha do Pico.

POOC Pico - Decreto Regulamentar Regional n.º 24/2011/A, de 23 de novembro	
objetivos específicos (art.º 2.º do Regulamento)	<p>a) A salvaguarda e valorização ambiental dos recursos naturais e da paisagem, em especial dos recursos hídricos;</p> <p>b) A proteção e valorização dos ecossistemas naturais com interesse para a conservação da natureza, quer na zona terrestre quer no meio marinho;</p> <p>c) A minimização de situações de risco e de impactos ambientais, sociais e económicos;</p> <p>d) A classificação e valorização das zonas balneares;</p> <p>e) A orientação do desenvolvimento de atividades específicas da orla costeira;</p> <p>f) A promoção da qualidade de vida da população;</p> <p>g) A melhoria dos sistemas de transporte e comunicações.</p>

POBHLP - Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2009/A, de 5 de junho	
objetivos gerais (n.º 2, art.º 3.º do Regulamento)	a) Contribuir para a preservação dos recursos naturais e paisagísticos das bacias hidrográficas; b) Definir as regras e medidas para uso, ocupação e transformação do solo que permitam gerir a área de intervenção do plano, numa perspetiva dinâmica e integrada; c) Aplicar as disposições legais e regulamentares vigentes, quer na perspetiva de gestão dos recursos hídricos, quer na perspetiva do ordenamento do território; d) Planear, de forma integrada, a área envolvente às lagoas; e) Garantir a articulação do plano com os planos municipais de ordenamento do território existentes para os concelhos das Lajes do Pico e de São Roque do Pico e ainda com estudos e programas intersetoriais de interesse local, regional ou nacional, existentes ou em curso; f) Compatibilizar os diferentes usos e atividades existentes e ou a serem criados com a proteção, valorização e requalificação ambiental, nomeadamente da qualidade ecológica da água; g) Propor linhas de política, programas, medidas e ações que, com base no desenvolvimento sustentável das bacias hidrográficas, sejam necessários à consecução de um bom estado ecológico e químico das lagoas, em conformidade com as disposições legais sobre a matéria; h) Integrar os objetivos e princípios fundamentais da Agenda 21.
objetivos específicos (n.º 3, art.º 3.º do Regulamento)	a) Reduzir as cargas de nutrientes e de sedimentos afluentes às lagoas, através da reconversão das áreas de pastagem e da interdição do pastoreio nas bacias hidrográficas; b) Promover a biodiversidade nas bacias hidrográficas através da diversificação de <i>habitats</i> naturais; c) Valorizar as lagoas enquanto reservas estratégicas de água para usos múltiplos, nomeadamente como mananciais para a captação de água para consumo humano; d) Salvar a sustentabilidade das atividades produtivas, criando um quadro de mudança ou de transição, tendo em conta os valores socioeconómicos da área de intervenção; e) Requalificar e ordenar os espaços com vocação para a fruição recreativa e com potencial turístico situados nas áreas envolventes das lagoas.

POPPVIP - Decreto Regulamentar Regional n.º 24/2006/A, de 13 de julho	
objetivo específico (art.º 4.º do Regulamento)	a salvaguarda dos valores ambientais, de paisagem, de conservação da biodiversidade e de fomento ao desenvolvimento sustentável da ilha.
objetivos gerais (art.º 5.º do Regulamento)	a) A gestão racional dos recursos naturais e paisagísticos caracterizadores da área e o desenvolvimento de ações tendentes à salvaguarda dos mesmos, nomeadamente no que respeita aos aspetos paisagísticos, geológicos, geomorfológicos, florísticos e faunísticos; b) A salvaguarda do património histórico e tradicional da área, bem como a promoção de uma arquitetura integrada na paisagem; c) A promoção do desenvolvimento económico e do bem-estar das populações.
objetivos estratégicos (art.º 6.º do Regulamento)	a) Recuperar, reabilitar e conservar a paisagem da cultura tradicional da vinha do Pico em currais; b) Promover o crescimento da atividade vitivinícola na área de intervenção do Plano; c) Incentivar a complementaridade com o turismo e outras atividades económicas; d) Promover uma gestão aberta e integrada da área de Paisagem Protegida.
objetivos secundários (art.º 7.º do Regulamento)	a) Recuperar e reabilitar os elementos característicos da atividade vitivinícola; b) Valorizar os núcleos edificados da orla costeira; c) Conservar os valores naturais; d) Favorecer o desenvolvimento da vitivinicultura; e) Revitalizar áreas de produção vinícola abandonadas; f) Apoiar a produção de vinha em currais; g) Apoiar a utilização para fins turísticos do património edificado; h) Fomentar o aproveitamento integrado da vitivinicultura e outras atividades económicas; i) Criar condições para a integração da Paisagem da Cultura da Vinha nos circuitos turísticos dos Açores; j) Promover e fomentar as atividades ligadas à recuperação do património; k) Gerir a Paisagem da Cultura da Vinha do Pico em conformidade com as exigências da sua classificação como património mundial da humanidade pela UNESCO; l) Fortalecer a estrutura e os instrumentos para a gestão integrada da área.

A análise da tabela 2 permite constatar que a estrutura de objetivos e o seu nível de pormenor variam de plano para plano. Atente-se, por exemplo, que enquanto o POOC Pico define apenas objetivos específicos, o POPPVIP estabelece objetivos gerais, estratégicos, secundários e específicos, nem sempre sendo perceptíveis os critérios para a estruturação apresentada. Apesar dos três planos incidirem sobre temáticas distintas, terem sido aprovados em momentos diferentes e refletirem realidades territoriais e necessidades diversas, todos têm natureza especial, constituindo instrumentos de caráter regulamentar, pelo que seria expectável maior semelhança entre a estrutura dos seus objetivos. Essa semelhança poderia facilitar a sua compreensão e implementação. Paralelamente, a distinção entre os fins e os meios para os atingir, ou entre níveis estratégicos e operacionais nem sempre é clara.

Para além disso, apesar de todos os planos definirem objetivos específicos, não existe um entendimento transversal sobre o seu grau de especificidade. Dificilmente “*a promoção da qualidade de vida da população*” pode ser entendida como um objetivo específico, considerando que, como refere Gómez Orea (2007), este constitui o objetivo último e geral de qualquer plano.

Muitos dos objetivos apresentam formulação vaga, tornando difícil a identificação das relações diretas entre os objetivos e as ações e intervenções definidas pelo plano. A formulação genérica dos objetivos torna-os não mensuráveis na maioria dos casos (“*a salvaguarda e valorização ambiental dos recursos naturais e da paisagem, em especial dos recursos hídricos*”), ao contrário do que seria desejável. Como já foi referido, este facto obstaculiza a monitorização e avaliação dos planos.

A real adequação dos objetivos estipulados às especificidades concretas do território em questão parece não existir em algumas situações. Muitas vezes os planos incorporam apenas os objetivos tal como estipulados para a figura de plano que, embora tenham de ser respeitados, carecem de ajustamento às diversas realidades territoriais sobre as quais incidem.

5. Desafios à concretização dos objetivos de gestão do PNI

5.1. A ausência de plano de ordenamento específico

A consecução dos objetivos de conservação não depende apenas da classificação de áreas protegidas mas, sobretudo, da sua adequada gestão. Apesar do sistema de classificação de áreas protegidas dos Açores estabelecer objetivos focados na gestão dos recursos a proteger, a ausência de um instrumento de gestão efetivo que estabeleça as regras de utilização das áreas do PNI limita a concretização dos objetivos determinados.

O plano de ordenamento do território de ilha do Pico deverá incluir, entre outras temáticas, o ordenamento do PNI, dada a relevância dos valores naturais em questão e a sua expressão territorial na ilha. No entanto, considerando que o prazo para a elaboração e aprovação destes planos é de 10 anos, é expectável que o PNI do Pico possa permanecer por um longo período sem qualquer regime de ordenamento que vise especificamente os objetivos de conservação (excluindo a área abrangida pelo

POPPVIP). Perante esse ‘vazio’, importa perceber de que forma os PEOT em vigor na Ilha do Pico assumem preocupações com a conservação da natureza.

Todos os PEOT da Ilha do Pico apresentam objetivos explicitamente relacionados com a conservação da natureza. O POOC Pico determina: “*a salvaguarda e valorização ambiental dos recursos naturais e da paisagem, em especial dos recursos hídricos*”; “*a proteção e valorização dos ecossistemas naturais com interesse para a conservação da natureza, quer na zona terrestre quer no meio marinho*” e “*a minimização de situações de risco e de impactos ambientais (...)*”. O POBHLP apresenta como objetivos claramente relacionados com a conservação: “*contribuir para a preservação dos recursos naturais e paisagísticos das bacias hidrográficas*”; “*compatibilizar os diferentes usos e atividades (...) com a proteção, valorização e requalificação ambiental (...)*”; “*propor linhas de política, programas, medidas e ações (...) necessários à consecução de um bom estado ecológico e químico das lagoas (...)*” e “*promover a biodiversidade nas bacias hidrográficas através da diversificação de habitats naturais*”. Já no caso do POPPVIP destacam-se os objetivos de “*salvaguarda dos valores ambientais, de paisagem de conservação da biodiversidade e de fomento ao desenvolvimento sustentável da ilha*” e “*gestão racional dos recursos naturais e paisagísticos caracterizadores da área e o desenvolvimento de ações tendentes à salvaguarda dos mesmos, nomeadamente no que respeita aos aspetos paisagísticos, geológicos, geomorfológicos, florísticos e faunísticos*”.

Estas preocupações declaradas com a conservação da natureza não são surpreendentes, visto que a ‘missão’ dos PEOT é, precisamente, estabelecer regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e o regime de gestão compatível com a utilização sustentável do território. No entanto, em alguns casos, os objetivos de conservação da natureza podem ser relegados para segundo plano perante objetivos de prevenção de riscos e salvaguarda de pessoas e bens, como no POOC.

De realçar que o estabelecimento destes objetivos não garante plenamente a concretização dos objetivos do PNI. Por um lado, as áreas de intervenção dos PEOT em vigor não abrangem a totalidade do PNI. De facto, grande parte da área do planalto central não se encontra abrangida por nenhum dos planos. Por outro lado, a implementação dos PEOT pode falhar no cumprimento de tais objetivos que, na sua maioria, são vagos.

5.2. A multiplicidade de objetivos do plano de ordenamento do território de ilha

Com a criação do plano de ordenamento do território de ilha, o sistema de gestão territorial da RAA é, em teoria, simplificado, através da substituição dos diferentes planos de natureza especial, potencialmente coincidentes em determinadas áreas mas com entidades competentes distintas, o que dificulta a sua implementação.

De acordo com o art.º 47.º do DLR n.º 35/2012/A, de 16 de agosto, o plano de ordenamento do território de ilha procura assegurar a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território, nomeadamente da orla costeira e das bacias hidrográficas de lagoas ou ribeiras, a

sustentabilidade do uso das águas subterrâneas e dos valores sujeitos a tutela pública nas áreas protegidas. Significa isto que o mesmo plano poderá ter de responder, simultaneamente, a objetivos decorrentes das diferentes temáticas que, embora inter-relacionadas e essenciais à sustentabilidade do território, abrangem problemáticas, dinâmicas, necessidades e atores distintos. É precisamente na abrangência e multiplicidade de objetivos, e consequente necessidade de harmonização, que pode residir um dos grandes desafios à elaboração e implementação destes planos.

Será possível integrar num único plano, de forma funcional e harmoniosa, objetivos relativos a temáticas distintas, até agora alvo de instrumentos específicos e com diferentes abrangências territoriais? Ou a ‘integração’ pretendida irá revelar-se apenas uma soma de planos e intervenções?

Para responder a estas questões devem ser consideradas diversas problemáticas. Em primeiro lugar será preciso definir a área de intervenção do plano. Em alguns casos, determinadas áreas do território da ilha poderão não apresentar quaisquer problemas associados às temáticas incluídas no plano, i.e., não carecendo de qualquer regime de salvaguarda. Será a área do plano composta por um conjunto disperso e descontínuo de áreas da ilha?

Nas situações em que uma mesma área acumula necessidades associadas a diferentes temáticas poderá ser indispensável priorizar os objetivos. Quais os critérios para essa priorização? Como garantir que os objetivos do PNI, por exemplo, fiquem assegurados?

Assim, impõe-se não só clarificar as relações verticais entre objetivos, i.e. entre os fins e os meios para os atingir, mas, sobretudo, identificar as relações horizontais entre objetivos do mesmo nível, nomeadamente de complementaridade, neutralidade e disfuncionalidade, contribuindo para a construção de um sistema compatibilizado de objetivos (Gómez Orea, 2007).

Por último colocam-se dúvidas sobre a exequibilidade financeira de um plano desta tipologia e sobre a sua real implementação, que ficará dependente da efetiva coordenação de um elevado número de entidades, tradicionalmente inconsistente.

As soluções para estas questões deverão ser encontradas o quanto antes, por forma a orientar as equipas técnicas responsáveis pela elaboração dos planos de ordenamento do território de ilha na metodologia a adotar.

6. Aprofundar a discussão – próximos passos

A possibilidade de harmonização de objetivos decorrentes de diferentes temáticas num único plano, sendo o pressuposto base do plano de ordenamento do território de ilha, é uma das problemáticas que mais dúvidas levanta. Centrando nela a discussão, a análise das relações horizontais entre os objetivos estabelecidos pelos diferentes PEOT poderá fornecer pistas para averiguar a sua viabilidade. A relevância das temáticas de cada plano (orla costeira, bacias hidrográficas de lagoas e área protegida da cultura da vinha) justificará, certamente, a sua inclusão no plano de ordenamento do território de ilha do Pico, ainda que possam ser incluídas outras. O plano de ordenamento do território de ilha

deverá ser construído a partir de um sistema compatibilizado de objetivos, no qual relações horizontais de incompatibilidade tenham sido resolvidas.

No entanto, será impossível identificar e avaliar as relações horizontais em estruturas de objetivos tão distintas. Por isso, revela-se necessária a sua reorganização numa estrutura hierárquica com níveis equivalentes e confrontáveis, mesmo que em diferente número. Para a análise das relações horizontais, i.e. das relações internas em cada um dos níveis, Gómez Orea (2007) sugere que seja selecionado o nível inferior, onde essas relações serão mais fáceis de identificar e qualificar. Assim, deverá ser selecionado para análise o nível mais inferior, comum aos três planos após a reorganização dos objetivos, visto que se pretende analisar não só as relações entre objetivos do mesmo plano (que poderão eles próprios apresentar disfuncionalidades) mas também entre objetivos de diferentes planos. Os objetivos devem então ser confrontados, através do seu cruzamento numa matriz quadrada, permitindo analisar e tipificar as relações. A tipologia de relações horizontais poderá partir de uma adaptação daquela estabelecida por Gómez Orea (2007):

- Complementaridade – quando a concretização de um objetivo contribui para a concretização do outro;
- Neutralidade – a concretização de um objetivo não tem efeitos na concretização do outro;
- Disfuncionalidade – a concretização de um objetivo impede a concretização do outro.

Assim, propõe-se a construção de uma matriz única, que confronte os objetivos de nível comum dos três planos e que permitirá identificar eventuais incompatibilidades (disfuncionalidades), que deverão ser consideradas e resolvidas durante a elaboração do plano de ordenamento do território de ilha. A análise das relações horizontais deve acautelar que os três planos têm âmbitos territoriais diferentes.

7. Conclusões

Os territórios insulares requerem soluções de planeamento e gestão adaptadas às suas especificidades, visando a sustentabilidade das ilhas como um todo. A conservação da natureza, nomeadamente o estabelecimento e gestão de áreas protegidas, constitui uma das várias preocupações.

A RAA, reconhecendo as particularidades do seu território, empreendeu esforços no sentido da integração das diferentes temáticas ambientais e da simplificação de instrumentos. No entanto, a efetiva implementação da nova legislação, para além de demorada, impõe novos (e velhos) desafios à prática do planeamento.

Com a criação de um novo instrumento de natureza especial, o plano de ordenamento do território de ilha, inicia-se um novo ciclo de planeamento na RAA e abrem-se oportunidades para solucionar problemas e otimizar o processo de planeamento. No entanto, este novo ciclo deve basear-se num processo de aprendizagem, identificando as causas das falhas e lacunas do ciclo anterior. Neste artigo são expostas algumas destas fragilidades, sobretudo ao nível da organização e formulação dos objetivos dos planos. Ficou evidenciado que não existe um entendimento sobre a estruturação e

tipificação dos objetivos dos planos especiais, sendo as relações verticais entre os objetivos ambíguas, i.e., entre os fins e os meios para os concretizar. Para além disso, na maior parte dos casos, os objetivos fixados não são concretos nem mensuráveis. Ora, é essencial para o sucesso da implementação do plano de ordenamento do território de ilha que estas questões sejam colmatadas.

Igualmente importante será a harmonização entre objetivos de diversas temáticas num único plano. O contributo metodológico apresentado neste artigo poderá ser uma primeira abordagem para a construção de um sistema compatibilizado de objetivos que não dispensa um cuidado diagnóstico do território em questão e a identificação dos problemas que se pretendem resolver.

O artigo versa apenas sobre a integração de objetivos de planos de génese e âmbito diferenciados. No entanto, atingir a integração requerida para o sucesso do plano de ordenamento do território de ilha, ultrapassa a questão dos objetivos e é extensivo a todo o processo de planeamento, implementação, dotação financeira requerida, etc.. A revisão de todo o processo deve anteceder a elaboração dos planos de ordenamento do território de ilha, como condição para salvaguardar a sua eficácia e eficiência.

8. Agradecimentos

Os autores expressam o seu agradecimento à Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT Portugal) pelo financiamento do Projeto PTDC/AAC-AMB/098786/2008, no âmbito do qual foram desenvolvidos os trabalhos apresentados.

9. Referências Bibliográficas

Alexander, M. (2008). Management planning for nature conservation: a theoretical basis and practical guide. Springer, Dordrecht, The Netherlands.

Calado, H., Quintela, A. and Porteiro, J. (2007). “Integrated Coastal Zone Management Strategies on Small Islands”. Journal of Coastal Research, SI 50: 125-129.

Calado, H. (2009). “Reclassificação da rede de áreas protegidas da Região Autónoma dos Açores”. Gestão e ordenamento das actividades litorâneas - áreas protegidas litorais - conservação e desenvolvimento - 3º Seminário/Academia de Marinha. Lisboa, Academia de Marinha.

Fundação Gaspar Frutuoso/CEDRU (2011). Manual de indicadores para a monitorização do ordenamento do território da Região Autónoma dos Açores. Volume 1 - modelo e metodologia de monitorização. Secretaria Regional do Ambiente e do Mar. Governo Regional dos Açores (versão impressa).

Gómez Orea, D. (2007). Ordenación Territorial (2.ª edición). Ediciones Mundi-Prensa, Madrid. ISBN: 978-84-8476-325-3.

Hall, P. (2002). Urban and Regional Planning (Fourth Edition). Routledge, Oxon.

INE (2011). Censos 2011 – Resultados Preliminares. Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.

Millennium Ecosystem Assessment (2005). Ecosystems and human well-being: current state and trends. Millennium Ecosystem Assessment Series, vol. 1. Island Press, Washington, DC.

Niles, D. and Baldacchino, G. (Eds) (2011). Island Futures: Conservation and Development Across the Asia-Pacific Region. Springer Link, In Press.

SRAM (2005). Relatório do Estado do Ambiente dos Açores '05. Horta, Governo dos Açores – Secretaria Regional do Ambiente e do Mar.

Thomas, L. and Middleton, J. (2003). Guidelines for management planning of protected areas. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 10. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

Vilares, E. (2010). Sistema Nacional de Indicadores e Dados- base sobre o Ordenamento do Território e o Desenvolvimento Urbano. Análise Exploratória de Sistema de Indicadores como instrumentos na avaliação de políticas públicas. DGOTDU, Lisboa.

Recursos naturais, população e poder territorializado sob uma perspectiva teórica

Ralfo Matos - Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da UFMG (ralfo@ufmg.br)

Resumo

Este ensaio discute relações sociopolíticas e territoriais que recobrem os recursos naturais, a dinâmica demográfica e o poder em distintos momentos históricos. A reflexão sobre a China contemporânea e seu desenvolvimento económico fortemente consumidor de recursos naturais serve como parâmetro para estabelecer conexões com outros tempos históricos nos quais a combinação em tríade poder, recursos e população sempre esteve presente: do Holoceno ao florescimento da civilização grega; da reestruturação europeia do século XVI; e do impulso industrial a partir de fins do século XVIII. Formas de poder político, população e recursos de subsistência e prominência são cruciais para o entendimento dos projetos de expansão protagonizados por países europeus e não europeus, especialmente a partir do século XIX, momento em que rivalidades e interesses geopolíticos se tornaram explosivos y estruturaram divisões internacionais do trabalho que se reproduziram durante muito tempo. As análises e exemplos apresentados permitem indagar se o ideário expansionista não assume na atualidade novas roupagens, ainda que não exclusivamente territorialista. Há fortes indícios de que uma memória coletiva grandiloquente realimenta antigos mitos fundadores que valorizam identidades nacionais em ambientes de pouca racionalidade, nos quais a perspectiva de maximização de lucros e oportunidades contagia a todos.

Palavras-chave

Recursos. População. Geopolítica.

Abstract

The present analysis discusses the sociopolitical and territorial relations that cover the demographic dynamics, natural resources and exercising power at different historical moments. The reflections on contemporary China and its economic development as a strong consumer of natural resources is a parameter for establishing connections with other historical periods in which the combination of power, resources and population as a triad has always been present. Four historical periods are underscored: the passage from Pleistocene to Holocene; the flourishing of the Greek civilization; the 16th Century European restructuring; and the industrializing spurt as of the end of the 18th Century, which introduced a long period of European economic hegemony. Structures of political power, population, and of resources of survival and prominence are crucial in order to understand the organization of expansion projects led by European and non-European countries, especially beginning the 19th century, a moment in which rivalries and geopolitical interests became explosive and organized international labor divisions that reproduced themselves extensively. The analyses and examples described allow questioning if the expansionist ideary is not currently taking over new features, even if no longer exclusively territorialist. There is strong evidence that the grandiloquent collective memory rekindles ancient founding myths that value national identities in barely rational environments, in which the perspective of maximizing profits and opportunities is compelling.

Keywords

Resources. Population. Geopolitics.

1. Introdução

Pensar em recursos naturais, população e poder, hoje, é pensar na China. Com seus 9.561.000 km², a República Popular da China possui mais de 1,35 bilhão de habitantes, o que equivale a 1/5 da população mundial. Nesses números, há quase 770 milhões de pessoas ainda residindo em áreas rurais e algo em torno de 300 milhões de consumidores de bens e serviços modernos morando em cidades relativamente próximas da franja litorânea, na porção nordeste-leste-sudeste do país. A restrição de espaços adequados à ocupação humana é notável, já que cerca de um terço do território é desértico e inóspito. Mas sua formidável expansão econômica nos últimos 30 anos tem impressionado analistas do mundo inteiro, vários deles descrentes da possibilidade de um país sustentar por tanto tempo um crescimento do PIB a taxas próximas de 9% ao ano. Em 2009, o PIB chinês situou-se em torno de cinco trilhões de dólares. Em 2010, ultrapassando o Japão, galgou o posto de segunda economia do planeta, tornando-se um dos motores do comércio mundial, inclusive recuperando-se rapidamente dos efeitos da crise internacional de 2008, ainda não debelada nas economias centrais.

Tudo isso impressiona ao se levar em conta que até 20 anos atrás 80% da população chinesa vivia da agricultura. A herança milenar de traços rurais legou um sistema familiar baseado: em estruturas culturais de forte expressão territorial que se assemelham a pequenos estados clânicos; em um patriarcado autocrático sustentado por trabalho coletivo, disciplina, obediência e lealdade dos filhos para com os pais; em casamentos arranjados, sujeição e subordinação feminina à família do marido (camponesas mantidas no analfabetismo e sem acesso à propriedade); na valorização excessiva do filho homem por herdar o nome da família e ser responsável pela terra e pelos cuidados aos idosos; e na utilização do infanticídio a fim de privilegiar a prevalência masculina.

A despeito do excepcional crescimento da economia chinesa, há interrogações e dúvidas sobre o futuro, boa parte delas novamente referida aos recursos naturais e ao comportamento da população chinesa atualmente em processo de modernização e ocidentalização.¹

A mídia nacional e internacional, e também Juan Chingo, ao analisarem o “grande salto para frente” da China pós Mao Tse Tung, alertam para o surgimento de enormes desigualdades sociais, corrupção, nepotismo, inflação, novos impostos, ineficiências no funcionalismo e um pragmatismo econômico de Estado que almeja forjar, a todo custo no país, uma liderança mundial.

Diante das metas de continuar crescendo a taxas próximas dos 9% ao ano em três décadas, isso representaria um incremento da participação chinesa no comércio mundial dos atuais 12% para algo em torno de 70%. Se hoje a China detém cerca de 20% da população mundial e produz 12% do PIB mundial, as projeções indicam que, em 2040, o país responderia por 17% da população e 70% do PIB mundial, o que implicaria declínio econômico do resto do mundo. Mas as evidências de aquecimento

¹ Notícias sobre a China são divulgadas quase todos os dias em jornais do mundo inteiro. Alguns dos dados aqui apresentados foram extraídos de *sites* de empresas públicas e privadas, revistas, jornais, documentários televisivos, de várias edições do jornal *Folha de S.Paulo* e do artigo “Mitos e realidade da China atual”, de Juan Chingo (2004), disponível na web.

global e o comprometimento de recursos naturais como água, solos férteis, minérios e combustíveis fósseis permitirão a realização de cenários tão favoráveis ao país? Como saída das dificuldades que se anunciam, um novo tipo de colonialismo estaria sendo incentivado pelos dirigentes chineses, como sugerem alguns analistas?

2. População e recursos: uma discussão que ressurge

É bastante antiga a reflexão e teorização sobre população e recursos, notadamente a partir das teses pessimistas de Malthus em fins de do século XVIII. A essência dessa teoria relativamente simples que impressionou o mundo fundamenta-se em dois pilares bastante aceitáveis na Inglaterra à época: o da imperiosidade das leis naturais e o da moral cristã. O primeiro rege a reprodução humana e o segundo coíbe “vícios” e práticas condenáveis como o aborto e o infanticídio. A natureza leva a natalidade ao máximo biológico, tendência tida como inelutável. Mas, qual seria o limite da reprodução humana? A partir do que se observava nos EUA, Malthus concluiu que o tempo de duplicação da população estava se situando em torno de 25 anos. A moral cristã-anglicana, por sua vez, consagrava o casamento, a família, o trabalho e a previdência e condenava a interrupção artificial da gravidez.

Com base nesses fundamentos, o autor construiu sua teoria, a primeira teoria de população dotada de lógica interna própria, a despeito das críticas e limitações. Seu modelo original contrapunha o crescimento da população com os limites da produção de alimentos. A população se multiplicava em tempo curto, como em uma progressão geométrica, e os alimentos evoluíam mais lentamente, como em uma progressão aritmética. O alimento dependia da disponibilidade de terra agricultável, um recurso escasso limitado. A população, em sua trajetória de crescimento exponencial, acabaria sendo barrada pela impossibilidade intrínseca de a terra responder continuamente pela produção de alimentos. Os chamados *checks positivos* soariam como uma das formas de restaurar “naturalmente” o equilíbrio, ou seja, a fome, as epidemias e as guerras seriam uma resultante do crescimento excessivo da população, a operar como uma armadilha sempre presente na história da população mundial. Já os *checks preventivos*, pouco trabalhados na versão original da publicação de 1798, atuam noutra direção: alteram o imperativo biológico, seja por meio da anticoncepção e aborto, práticas pecaminosas inaceitáveis, seja pelo retardo da idade do casamento ou celibato. Se contra as forças da natureza não se pode lutar, para se contrapor à atração sexual e ao instinto de sobrevivência só restariam a prudência e a virtude como ideário recomendável, já que a procriação fora do casamento é condenada. Isso significava que mais racional e desejável para a sociedade seria adiar a idade do casamento, já que o celibato se afigurava como uma opção não generalizável.

Malthus pautou suas convicções baseadas nesse arranjo teórico-conceitual. Suas incursões na relação capital-trabalho são conhecidas e suscitaram reações negativas de toda a esquerda mundial em face da associação evidente que fazia entre os meios de subsistência e o equilíbrio dos salários dos trabalhadores. Daí a conclusão de que salários acima do mínimo de subsistência estimulariam o

aumento da população, o que forçaria, mais tarde, a redução salarial, dado o excesso de mão de obra. Na maturidade, Malthus reconheceu a importância e pertinência dos *checks preventivos* em relação aos *checks positivos* como freio ao crescimento demográfico, provavelmente porque associavam-se ao controle moral e adequavam-se ao estilo de desenvolvimento econômico que se anunciava à época. Mas a velha pergunta o atormentava: restrições morais são capazes de conter a libido, obstar a imensa paixão entre os sexos e o excessivo crescimento demográfico?

De lá para cá foram muitos os estudos e achados sobre o tema, como os de Hajnal, Laslett, Macfarlane, Caldwell, Boserup, Coale, entre outros. Hajnal e Laslett examinaram as particularidades do padrão europeu do casamento e o papel exercido pela instituição dos *Servants* (própria da Europa dos séc. XVI e XVII) como mecanismo de autorregulação populacional. Demonstrou-se a excepcionalidade do casamento precoce à época: a família média era relativamente pequena, 4,75 pessoas por domicílio na Inglaterra desde final do séc. XVI.

A relação homem-natureza é primordial na dinâmica demográfica, sobretudo em sociedades pré-industriais. População e recursos naturais guardam vínculos associativos decisivos para o entendimento das trajetórias da mortalidade, natalidade e migrações, e isso afeta o crescimento demográfico, mas não como formulados na proposição teórica malthusiana. Populações humanas não se reproduzem em direção ao máximo biológico exaurindo recursos de subsistência como pensavam Malthus e os neomalthusianos. Os dois pressupostos malthusianos, o da *natureza* e o da *religião*, são insustentáveis cientificamente.

Coale (1980) é enfático ao afirmar que não há um único exemplo histórico, em qualquer região moderna ou tradicional, cuja fecundidade se aproxime do máximo biológico. De outra parte, há suficientes evidências a demonstrar que a maioria das sociedades, sempre que necessário, controlou a fecundidade, por meio dos mais diferentes métodos.

3. Por uma nova formulação teórica: Aportes conceituais

A tese aqui proposta é que valores histórico-culturais profundos se amalgamaram de modo complexo e indissociável, em uma espécie de *combinação em tríade* das estruturas de poder, recursos naturais e população. Os problemas epistemológicos existentes nessa tarefa demandam campos de conhecimento como os da economia, geografia, sociologia e cultura. Atualizá-los é tarefa de muitos estudiosos e anos de trabalho transdisciplinar. Contudo, algumas intercessões resultantes da observação e do exame da literatura podem trazer ganhos teóricos pouco explorados.

Conceitualmente, população aqui refere-se a tamanho, composição por sexo e idade, balanço entre mortes e nascimentos, padrão de reprodução e de migração. Outros estudiosos das Ciências Sociais raramente conhecem os significados que as estruturas demográficas escondem, algumas delas só perceptíveis no longo prazo, a exemplo do crescimento zero, bônus demográfico e envelhecimento da população em países que já completaram a transição demográfica. Assim, as componentes que

informam a dinâmica demográfica podem, em alguns momentos, explicar por si mesmas certas configurações sociais porque internalizam alguma autonomia em relação às imposições da natureza, da cultura e da economia.

A noção de recursos naturais agrega as dimensões natural e social, mas se restringe nesse estudo aos espaços que dispõem de recursos naturais de dois tipos, os de *subsistência* e os de *proeminência*. O primeiro reúne os recursos necessários à sobrevivência de grandes grupos humanos: água, clima ameno, solos férteis, fauna (inclusive animais domesticáveis de grande porte) e flora (inclusive grãos, gramíneas e florestas utilizáveis como lenha e madeira na construção). O segundo refere-se à natureza transformada, mediante manipulação, extração ou transformação de recursos “*in natura*” que permitem fortalecer e ampliar as condições de sobrevivência. Neles estão incluídos desde sítios geográficos trabalhados e bem localizados, até metais como cobre, estanho, ferro, ouro, prata, mercúrio, ou substâncias como carvão mineral, chumbo, petróleo, potássio, urânio, entre outros.

Poder, por seu turno, implica consentimento e coerção em suas modalidades política, econômica, simbólica ou religiosa, separadas ou imbricadas, mas quase sempre ancoradas na presença do Estado.² O conceito implica mais investimento teórico do que fazemos aqui, já que vem sendo discutido desde Hobbes (meios de que a pessoa dispõe para a obtenção de futuros benefícios), Weber (imposição da vontade de alguém sobre outrem em uma dada sociedade), Foucault (relações assimétricas entre pessoas e grupos humanos), ou mesmo Galbraith, com seus três tipos de poder, o condigno, o compensatório e o condicionado.

Uma proposição complementar é que determinadas atitudes de pessoas, grupos sociais e instituições obedecem a uma espécie de *inconsciente coletivo*³ recôndito, cuja origem foi inculcada há muito tempo pelos mitos e história, língua e cultura. Trata-se de uma espécie de *memória grandiloquente* que as elites manipulam em determinados momentos, ao incorporar ideais elevados de força, guerras heroicas, discursos eloquentes que perenizam antigas narrativas e traços identitários.

Em sequência, expõem-se de forma resumida quatro grandes momentos histórico-culturais, cujas consequências estão profundamente vivas até os dias de hoje, nos quais a questão população, recursos naturais e poder alçou níveis explicativos decisivos na trajetória subsequente dos povos que protagonizaram mudanças estruturais de longa duração.

² Mesmo com a subdivisão dos três poderes das constituições republicanas – Legislativo, Judiciário e Executivo –, o Estado sempre buscou a unidade político-administrativa. A expansão de sua burocracia desde fins do século XIX o auxiliou nessa tarefa. Weber (2004), por exemplo, ao descrever seus três princípios de dominação, além da forma patriarcal (baseada na autoridade cristalizada de famílias e indivíduos cultural e historicamente relevantes); da forma carismática (derivada de característica extraordinária do líder, em suas crenças e capacidade de convencimento mediante compensações concedidas aos subordinados), sublinha a dominação burocrática, exercida por autoridades constituídas e baseadas em normas racionais instituídas, pactuadas ou impostas.

³ Nesse caso, propositadamente, tomamos de empréstimo esse conceito da psicologia analítica de Carl Jung, por considerar adequada a sua proposição de que no homem comum agem camadas profundas relativas a imagens, símbolos e objetos do passado comum da humanidade, o que daria origem ao que chamava de *arquétipos*, por onde são construídos os mitos.

4. Expansão territorial na passagem da caça-coleta à agricultura

O advento da agricultura coincide com o Holoceno, período inusitadamente quente e de extraordinária estabilidade climática que cobre os últimos 10 mil anos, cujas condições bioclimáticas fizeram a agricultura prosperar. Só com o Holoceno foi possível a chamada Revolução Neolítica, com o advento da agricultura e o surgimento de um conjunto de mudanças que redefiniram a trajetória humana no planeta. Mas onde isso se deu? Se agricultura significa cultivo de vegetais e criação de animais, existiram vários lugares onde havia uma flora que alimentasse herbívoros e seres humanos?

Com o gradativo recuo das geleiras, o planeta tornara-se mais quente e isso propiciou o surgimento de amplas florestas, novos tipos de arbustos e extensas áreas de gramíneas mais ricas em nutrientes. Determinados tipos de herbívoros povoavam uma grande extensão da Eurásia e em alguns vales especiais havia abundância de capins adequados à sua alimentação. Os vales dos rios Tigre, Eufrates e Jordão, o chamado Crescente Fértil, formaram uma dessas regiões privilegiadas, onde a Revolução Agrícola iniciou-se. Progressivamente, mas de forma independente, sociedades agrícolas surgiram no México e áreas vizinhas da Mesoamérica; no Altiplano dos Andes e bacia amazônica.

As regiões que adotaram a agricultura tornaram-se bastante populosas no Neolítico e ainda o são até hoje: a Mesopotâmia; as planícies noroeste da China; o delta do Nilo; a Índia; a Mesoamérica.

A agricultura reúne um pacote de práticas associadas à domesticação de vegetais, criação de animais, uso e manejo do solo, o que inclui a semeadura, a seleção de espécies e a irrigação. O trato de grandes herbívoros domesticados e a necessidade de defesa do curral, das áreas cultivadas e das construções de armazenamento alteraram a divisão de trabalho e novos papéis sexuais emergiram com a proliferação de aldeias rurais e o surgimento do patriarcado. Esse novo ambiente social favoreceu a produção de excedentes populacionais, a revalorização do espaço-natureza como riqueza, a inovação técnica nos fornos de alta temperatura, o domínio dos metais, a produção de armamentos e de instalações hidráulicas e de defesa. A expansão e apropriação de novos territórios, o comércio e a emergência dos primeiros assentamentos urbanos foram alguns dos resultados desses processos que favoreceram os povos politicamente mais estruturados. A terra e os *recursos de proeminência* passam a ser o balizador da organização econômica e provocam o surgimento de formas duráveis de poder monárquico que dariam o sustentáculo aos futuros grandes impérios, prenúncio de um longo período de guerras de conquistas e anexações.

Biólogos e outros estudiosos estimam que a população mundial teria alcançado entre cinco e dez milhões no início do Holoceno. Oito mil anos depois, à época do nascimento de Cristo, este número

teria se multiplicado muitas vezes, atingindo entre 150 e 300 milhões, um terço dessa população em torno do Mediterrâneo e outro terço na China.⁴

5. Espaço, população e legados culturais da época dos gregos

Os gregos, a partir de 700 a.C., influenciados pelos fenícios, persas, minoicos e egípcios, construíram uma civilização de grande alcance histórico desde o Peloponeso e ilhas do Mar Egeu. Mesmo não possuindo uma agricultura apoiada em grandes vales fluviais, eles dominaram a tecnologia dos metais e a navegação, conheceram vários povos e terras da orla do Mediterrâneo, estabeleceram feitorias comerciais, tornaram-se hábeis na guerra e estruturaram uma forma jurisdicional de poder baseado na Cidade-estado. Tanto quanto os fenícios, também trilharam a senda da colonização.

Fortalezas naturais rodeadas de aldeias, fáceis de defender, eram sítios comuns na Ásia Menor, Sicília e Eritreia. Diante de ameaças, a população mobilizava-se rapidamente, se encarapitava nas íngremes encostas e os inimigos tinham enormes dificuldades de vencer aldeões bem organizados, favorecidos pelo quadro natural. Isso durou séculos e aí reside a origem mais remota da democracia grega para Munford. (Munford: 1965, p. 171-173).

As cidades procuravam autonomia e a colonização grega não discrepa dessa assertiva, pois foram muitas as colônias implantadas da orla do Mediterrâneo até a Ásia Menor relativamente autônomas. Marselha, Náucratis, Rodes e Mileto tornaram-se exemplos de grandes centros comerciais. É evidente que o colonialismo iria ganhar outras características e muito maior extensão territorial no período romano, embora no tempo dos gregos só Mileto teria criado 70 colônias urbanas. Atenas, outro polo colonizador, estruturou-se com base em seu vasto comércio marítimo que abarcava azeite, cerâmica, tecidos, madeira, ametista, marfim, prata, ouro e âmbar, o que exigiu a formação de uma grande força militar para assegurar suas conquistas e não interromper o fluxo de recursos e tributos provenientes de suas possessões.

Aristóteles, grande filósofo de seu tempo e ícone do pensamento ocidental, em *Política*, escreve sobre espaço, poder e população a partir de sua observação dos assentamentos humanos mais densos da época, as cidades-estados do Mediterrâneo. Em seu receituário da forma ideal de vida em uma cidade independente, feliz, guiada pela moderação, pelo princípio racional e pelo bom governo, assevera que o território deveria ser suficientemente grande para suprir os cidadãos. Como a cidade ideal requer

⁴ Alguns estudos estimam que no século XVI o planeta possuía 500 milhões de pessoas. Cálculos otimistas apontam a população de um bilhão de habitantes em 1750, nas proximidades da Revolução Industrial, enquanto os menos otimistas sugerem 800 milhões. Daí em diante a população cresceu vertiginosamente, chegando a 1,6 bilhão em 1900 e 3,0 bilhões nos anos 1960. Em 01 de janeiro de 2011, o Relógio da População do Censo dos Estados Unidos calcula em 6,89 bilhões de habitantes a população mundial (<http://www.eumed.net/cursecon/2/evolucion.htm>). Segundo projeções da ONU, em apenas 13 anos alcançamos nosso quinto bilhão. Recentemente, entre 1980 e 1990, cerca de 923 milhões de pessoas se adicionaram à população mundial. Para mais detalhamento ver também Livi-Bacci (1992).

engenho, planejamento e governança, no livro VII, o autor deixa evidente a sua preocupação com a administração política:

primeiramente, o estadista deve considerar a multidão de homens: ele deve refletir sobre o número ideal de cidadãos e as características do território. Muitas pessoas acreditam que para que uma Cidade seja próspera, é necessário que tenha um território extenso; mas mesmo que isso seja correto [...] deveriam considerar [antes] o poder de seus habitantes”. Adverte que “a experiência demonstra que uma Cidade populosa em demasia raramente pode ser bem governada” (ARISTÓTELES, 2006, p. 248-259).

O filósofo sugere aos legisladores que promovam casamentos considerando certos cálculos e respeitada a tradição. Mas se ainda assim a população excedesse os limites da Cidade ideal, o que fazer? Livre das interdições do monoteísmo religioso que lhe sucederia, Aristóteles inadvertidamente estabeleceu uma série de orientações que foram objeto de discussão por milhares de anos e estão vivas até hoje. Atento observador da natureza e dos diferentes costumes das cidades gregas e de outros países, o filósofo diz que: “quanto à aceitação ou rejeição das crianças, terá de haver leis segundo as quais as crianças com deformidades não devem viver, todavia, quanto a um eventual excesso de nascimentos, caso os costumes da Cidade proibam o abandono de recém-nascidos, o costume deve ser respeitado, mas quando os casais têm excesso de filhos o aborto deve ser facultado, desde que ocorra na fase de gestação em que a criança ainda não desenvolveu os sentidos e a vida.” (ARISTÓTELES, 2006, p. 263-264).

6. Europeus em busca de um novo mundo

A Europa viveu no século XVI profunda reestruturação econômica e cultural, com o renascimento, as grandes navegações, a reforma e contrarreforma no cristianismo e o lançamento dos pilares de uma economia de mercado mundializada. A arrancada europeia em direção à incorporação de novas terras não é fruto apenas da tomada de Constantinopla pelos turcos otomanos em 1453, mas associa-se a uma série de fatores entre os quais cabe mencionar a nova geopolítica que potencializa regiões dinâmicas e aguerridas, como Gênova, Veneza, Portugal, Espanha e países baixos. Sem esses novos protagonismos fica difícil explicar a passagem da Europa da condição periférica do mundo civilizado eurasiático à de área hegemônica nos séculos seguintes. O que afinal ocorreu com a Europa a ponto de torná-la uma grande força mundial? Dentre tantos fatores explicativos, pode-se sinteticamente mencionar pelo menos três.

Em primeiro lugar, cabe sublinhar o grupo de cidades dinâmicas, que iriam sediar as *economias-mundo*, como propõe Fernand Braudel. Em pouco tempo são forjados os fundamentos da supremacia mundial europeia. As Grandes Navegações, desde o pioneirismo português munido de suas caravelas e armadas, impactaram a Europa Ocidental porque introduziram um formidável processo de redistribuição dos ganhos econômicos decorrente da difusão de novas mercadorias, metais, gêneros

agrícolas, escravos, armamentos e navios, além de inaugurar um processo de exploração colonial, sobretudo na América, sem precedentes na história mundial. Se a população vinha se expandindo, como na Espanha e Portugal do século XV,⁵ a conjunção de todas as mudanças postas em marcha explica a continuidade do crescimento demográfico subsequente entre 1500 e 1800. Novas culturas e inovações na agricultura repercutiram econômica e demograficamente no continente apoiadas em produtos como arroz, batata, frutas, pescado, açúcar, algodão, além das especiarias.

Um segundo ponto a destacar diz respeito ao dinamismo do noroeste europeu. De fato, o poder econômico dos ibéricos não durou muito tempo. Os portugueses encontravam dificuldades em sustentar a Carreira das Índias. E os espanhóis não alteraram estruturalmente as bases da economia nacional com o advento dos metais preciosos explorados na América: em meio ao aumento da capacidade de compra, disseminaram-se o fundamentalismo clerical improdutivo, o parasitismo, a especulação, inflação e guerras. Simultaneamente, no noroeste europeu surgia uma nova economia na Holanda, sob Felipe o Bom, e na Inglaterra, com Henrique VII. Nesses países a atividade comercial e industrial superava a agricultura e políticas protecionistas eram assumidas por um novo tipo de Estado que priorizava o interesse mercantil apoiado pelas armas e pela reorganização do poder estatal. Antuérpia e Amsterdã tornaram-se centros econômicos financeiros e centralizaram a extraordinária expansão mundial da Holanda, enquanto a Inglaterra promovia reformas que pavimentariam o caminho de sua arrancada econômica subsequente.

A despeito dos esforços do papa na contrarreforma a partir do Concílio de Trento (1545-63), no momento em que os conflitos religiosos fraturavam o continente, a Europa enriquecia. Uma série de novos produtos circulava no continente, inovações técnicas atingiam a metalurgia, a navegação e a fabricação de armas, enquanto expandia-se o crédito, as bolsas, os seguros, a organização bancária e financeira. Cresciam as cidades, as populações e os mercados. Alterava-se a fisionomia rural com os “cercamentos” e o forte incremento da agricultura comercial. Os pobres se amontoavam nas cidades inglesas e a ordem feudal cambaleava.⁶

Nesse ambiente surgem novas teorias e correntes artísticas e filosóficas que marcariam profundamente o futuro do Ocidente. Nomes como Galileu, Newton, Giordano Bruno, Descartes, Espinosa, Francis Bacon, Leonardo da Vinci, Michelangelo, Maquiavel deixaram um legado de ideias e realizações.

O italiano Nicolau Maquiavel (1469-1527), ao escrever *O príncipe*, desejava uma Itália unida e poderosa, liderada por um monarca de pulso firme. Como renascentista, prezava muito as ideias de Aristóteles e enaltecia a arte de governar sem hesitações: “sou de parecer de que é melhor ser ousado do que prudente”. Era pragmático e priorizava as razões de um Estado laico. No capítulo 3 o autor é bem explícito ao abordar os principados novos, recomendando que “um dos maiores e mais eficientes remédios seria aquele do conquistador [de um território] ir habitá-los. Isto tornaria mais segura e mais

⁵ Para mais detalhes ver Pirrene (1978) e Ramos (2004).

⁶ Ver Dobb (1973), Hobsbawm (1997) e Braudel (1995-1996).

duradoura a posse adquirida”, porque reprimiria as desordens em seu nascedouro. Instalar colônias era “outro remédio eficaz”.

Em síntese, o continente europeu viveu nos séculos XV/XVI uma profunda reestruturação econômica e cultural que moldou sua vertiginosa expansão econômica e territorial apoiada em projetos de colonização para além do mediterrâneo. Estava a Europa ensinando ao resto do mundo como equacionar a produção de riqueza com base em princípios racionais defendidos por um Estado laico, interventor, organizador do imaginário social, voltado para a exploração de recursos humanos e materiais?

7. Europeus dominam o mundo

No século XIX torna-se evidente a supremacia europeia sobre o resto do mundo. O impressionante dinamismo econômico pôs em marcha processos de grande magnitude: industrialização massiva, crescimento demográfico, emigração europeia, revoluções políticas, nacionalismo, afirmação do Estado-nação, neocolonialismo e disputas por recursos naturais.

De fato, o avanço industrial na Inglaterra mostrou-se rápido, tanto quanto seus efeitos dispersores pelo continente a partir de 1820. A explosão das taxas de crescimento industrial da Inglaterra a partir de 1800 representou um *efeito-demonstração* irresistível. As novas máquinas de fiação e tecelagem, a produção de ferro fundido e a máquina a vapor impactaram toda a economia e trouxeram, após 1830,⁷ a grande indústria e o *boom* ferroviário, que fizeram do Reino Unido a principal área industrial do mundo.

Na chamada “2ª Revolução Industrial”, que se desenrola a partir de 1870 até a I Guerra Mundial, a indústria da maioria dos países europeus avançou muito na Rússia, Itália, Suécia, entre outros. No último quartel do século, a corrida industrial constituía o pano de fundo do neocolonialismo. O desenvolvimento tecnológico e os desdobramentos das inovações na produção de aço e energia (eletricidade e petróleo) promoveram a revolução dos transportes e a queda de preços dos alimentos, estimulando as potências na busca de possessões dotadas de recursos minerais valiosos. Nesse momento a Alemanha, unificada desde 1871, passava a determinar o ritmo da corrida pela supremacia

⁷ O clássico de T. S. Ashton (1977), ainda que invista mais que o necessário nos processos de inovação técnica, é atento aos processos históricos que precederam às grandes mudanças, tais como: proliferação de bancos e firmas de pequeno porte em todo o período de relativa estabilidade interna no século XVIII; uma nova cultura otimista de acumulação que se irradiou a partir de Londres; inéditas obras de infraestrutura que fizeram expandir a rede de cidades comerciais e interiorizar o capitalismo na ilha; novas relações capital-trabalho; relações ultramarinas vantajosas e o grande surto de evolução econômica subsequente. Sobre a questão demográfica conviria destacar duas afirmativas do autor: a) “O aspecto mais saliente da história desse período [1760-1830] – aquilo que acima de tudo o distingue dos períodos anteriores – é o rápido crescimento da população [...] aumento [que] não resultou de qualquer alteração na taxa de natalidade [...] foi a baixa da mortalidade que provocou o aumento de habitantes” (ASHTON, 1977, p. 23-24), como resultado da combinação de vários fatores que o autor descreve em detalhes; b) O autor destacou as “vedações” e expulsão de camponeses de suas comunidades de origem, ao lado da emigração de milhares de ingleses para as colônias e ex-colônias e reposição de trabalhadores com a vinda de milhares de escoceses e irlandeses pobres para a Inglaterra de início do século XIX, momento em que foram superexplorados à época de constituição do trabalho assalariado e unificação do mercado de trabalho.

industrial, sobretudo na química e eletricidade. Surgiam novos hábitos de consumo que exponenciaram a circulação de ideias, mercadorias e pessoas. A emigração europeia e o traslado forçado de milhões de africanos escravos para o Novo Mundo foram poderosos instrumentos de expansão e dominação econômico-cultural.

O século XIX trouxe o impressionante incremento demográfico mundial de cerca de 900 milhões de pessoas para pouco mais de 1,6 bilhão. Algumas estimativas indicam que, em um século, a população europeia evoluiu de 190 milhões para 423 milhões. Entre 1810 e 1910, os europeus e seus descendentes aumentaram de 5,7 milhões para 200 milhões nas Américas, África do Sul, Austrália, Nova Zelândia e Sibéria.⁸ O aspecto mais importante nesse processo foi a chegada de milhões de pessoas às Américas, África do Sul, Austrália e Nova Zelândia. O expansionismo europeu alcançou as mais diferentes regiões do mundo e mobilizou os recentes Estados nacionais na busca por recursos minerais estratégicos.

Muitos fatores explicam a grande expansão demográfica do período: avanços na produção industrial e agrícola associados à revolução dos transportes; extração mineral e agrícola ultramarina abastecendo a Europa de matérias-primas e alimentos; desaparecimento das grandes crises de mortalidade na Europa; progresso da medicina e adoção de padrões de higiene pessoal e conseqüente redução da mortalidade por cólera, tifo, varíola e tuberculose.

8. De volta ao caso chinês

Após o que foi até aqui retratado, caberia indagar se o expansionismo de corte territorial foi liquidado ou permanece oculto sobre novas roupagens. Estaria dissociado dos recursos naturais e dos estoques populacionais como fonte de poder? Como vincular tudo isso com o atual crescimento da China? Ela se apropriou do exemplo histórico europeu?

Uma síntese de resposta para o entendimento do chamado “milagre” chinês deve levantar fatores indissociáveis, tais como: geopolítica e comércio internacional em um Estado interventor; recursos naturais utilizados na produção de infraestruturas, energia e insumos básicos; e recursos populacionais como força de trabalho barata.

Em termos dos “acordos” internacionais de comércio e da geopolítica estabelecida com os EUA pode-se dizer que, os americanos, em suas disputas com a antiga URSS, contaram com o apoio da China nas reformas de Deng Xiaping. Os estímulos à instalação de empresas americanas significaram ingresso do país no mercado internacional mediante inéditas parcerias empresariais. Isso iria favorecer a apropriação de tecnologia industrial, sem abalar o aparato estatal do regime de partido único. Mais tarde, uma vez deslanchado o processo de expansão econômica e a China já integrante do clube atômico, triunfam seus interesses em negociações econômicas com a União Europeia, Japão, países da

⁸ Para aprofundar esses dados, ver: Patarra (1995), Hobsbawm (1996), Vainer (1995, p. 44), *Folha de S.Paulo* (18/07/1991), Lessa (2001) e *Atlas da História do Mundo* (1995).

bacia do Pacífico, África e América do Sul. Na bacia do Pacífico, a China mobilizou países como Taiwan, Coreia do Sul e Japão, tornando-os dependentes de seu dinamismo. A abertura econômica disseminou nas “zonas de desenvolvimento preferencial”: *joint ventures* e outras formas de associação de empresas locais e estrangeiras; concessão de incentivos fiscais e acesso a infraestrutura de transportes, água e eletricidade; favorecimento às empresas que transferissem tecnologia; redução de restrições legais na aquisição de ativos; e participação majoritária de empresas chinesas. Entre 1990 e 2003, entraram no país quase 500 bilhões de dólares em investimento direto e surgiram parcerias com multinacionais do setor mineral, a fim de cobrir a demanda de ferro, cobre, aço, alumínio e petróleo.

Pesados recursos financeiros manipulados pelo Estado foram investidos em obras de estradas, portos, aeroportos, novas cidades; na produção de ferro, aço, cimento, carvão e petróleo. Nesse ambiente foi construída a maior hidrelétrica do mundo, a controversa Três Gargantas. No tocante à mão de obra, o país usufruiu da enorme vantagem comparativa em termos de força de trabalho numerosa, disciplinada, mal remunerada e ainda disposta a se submeter a duras condições de trabalho nas milhares fábricas que se multiplicam no país.

Por fim, a China incrementou sua posição estratégica na região, o que teria facultado o estabelecimento de pequenas colônias na Ásia (Cazaquistão, Laos e extremo oriente russo), a fim de suprir sua demanda por alimentos e compensar a declinante produção de grãos, além de fixar parte de sua população campesina excedente. Fora da região, Brasil e países sul-americanos também participam dessa reconfiguração geopolítica no comércio mundial.⁹

9. Conclusões e considerações finais

Rupturas históricas e grandes mudanças em regiões que ingressaram na modernidade podem fazer crer que os constrangimentos do passado que cerceavam a vida humana e limitavam a produção de riquezas desapareceram. Daí certa crença de que fatores decisivos para a sobrevivência das sociedades pré-industriais, como dotação de recursos naturais e estoques populacionais tornaram-se ultrapassados diante da chamada *sociedade do conhecimento*, que resolveria as carências de países com déficits de recursos humanos ou materiais.

As reflexões aqui expostas divergem dessas ideias e procuraram por em destaque a importância histórica e atual do poder organizado no interior dos Estados, dos *recursos naturais*, utilizados na produção energética e de riquezas, ao lado da disponibilidade de *estoques populacionais* capazes de viabilizar a reprodução econômica. Assim sendo, estamos longe da perspectiva malthusiana ou neomalthusiana que ignora o alcance de estruturas de poder amalgamadas a heranças culturais de

⁹ No Brasil, discreta, silenciosa e dispersamente se multiplicam os núcleos de imigrantes chineses. Segundo a embaixada brasileira da República Popular da China, há cerca de 250 mil chineses no país, 200 mil apenas em São Paulo ocupados no comércio de importação de mercadorias (*Folha de S.Paulo* 26/09/2010).

povos expansionistas que utilizaram os *recursos de subsistência e preeminência* em projetos de conquista ou de defesa de territórios.

A conjunção do poder eclesiástico com o poder temporal da realeza viabilizou em largas porções do planeta a conquista de territórios e “almas”, novos mercados e súditos. Os europeus foram os mais bem-sucedidos nessa empreitada, particularmente entre os séculos XVI e XIX, período em que disseminaram internacionalmente leis, acordos, arranjos jurídicos e empresas sob a égide da expansão mundial do capitalismo industrial.

Na proposta aqui apresentada quatro tempos históricos foram destacados. No primeiro, recursos naturais essenciais à sobrevivência e aumento dos estoques populacionais introduziram complexidade histórica crescente nas sociedades que galgaram o neolítico e se estabeleceram com base no domínio da agricultura e do comércio. Nesse processo, a expansão territorial ganhou novo ímpeto, o comércio, a vida urbana e a organização sociopolítica deram origem a vários impérios, onde os *recursos de proeminência* passaram a balizar a vida econômica.

No segundo momento, continuaram imbricados a tríade *poder, recursos naturais e população*, particularmente nas redes comerciais do Mediterrâneo, sob a influência grega e romana. As Cidades-estados participavam da expansão territorial e comercial como pilares da economia política descrita por Aristóteles. O crescimento demográfico poderia comprometer a “governabilidade” e exigir a fundação de novas colônias na periferia. Com isso, incrementam-se os aparatos militares, os equipamentos, armas e adestramento, para defender terras e mares conquistados.

Nos séculos XV e XVI, um conjunto formidável de mudanças, desde as navegações transoceânicas e reestruturações comerciais e territoriais, fizeram surgir as *economias-mundo* no Mediterrâneo e Mar do Norte e, com a expansão marítima, o continente absorve formidáveis *recursos de subsistência* e de *proeminência* oriundos do Novo Mundo, da África e Índia.

No século XIX, foi impressionante o dinamismo econômico, a industrialização massiva, a internacionalização de mercados, os quais geraram uma nova corrida colonial rumo aos recursos naturais que se tornaram estratégicos em fins do século XIX. As disputas territoriais, o inusitado crescimento demográfico e a emigração europeia permitiram a consolidação de revoluções políticas e econômicas e a afirmação dos Estados nacionais. Apesar da complexidade do mundo sob o domínio inglês, os três fatores aqui discutidos assumiram pronunciada relevância na tessitura dos projetos de expansão protagonizados por países europeus que marchavam rapidamente em direção à industrialização. O crescimento demográfico não teve paralelo na história europeia, o que permitiu a exportação de súditos para o resto do mundo e o aumento de possessões territoriais que ajudaram a firmar a hegemonia mundial do continente por décadas.

Do ponto de vista das heranças que persistem no imaginário social, há fortes indícios de que uma memória coletiva grandiloquente realimenta antigas crenças, mitos fundadores, imagens heroicas que valorizam a força do povo ou nação, inculcados por formadores de opinião e por segmentos remanescentes das elites fundadoras da cultura nacional.

10. Referências Bibliográficas

- Ashton, T. S. (1977). A revolução industrial; 1760-1830. 4ª ed. Mira-Sintra, Portugal, Publicações Europa-América.
- Atlas de história mundial. (2001). Rio de Janeiro, Reader's Digest Brasil. Adaptação das edições inglesa e francesa de *The times history of the world*.
- Ben-Porath, Y. (1980). "The F-conection: families, friends, and firms and the organization of exchange." Population and Development Review, 6(1): 1-30.
- Biraben, J.N. (1984). Epidemias na história da população. População e sociedade: evolução das sociedades pré-industriais. Marcílio, M. L. (Ed.). Petrópolis, Vozes: 110-136.
- Boserup, E. (1987). Evolução agrária e pressão demográfica. São Paulo, Editora Hucitec/Editora Polis.
- Braudel, F. (1996). Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII. São Paulo, Martins Fontes.
- Caldwell, J. (1992). Theory of fertility decline. New York, Academic Press INC.
- Chang, J. (1996). Cisnes selvagens; três filhas da China. São Paulo, Companhia das Letras.
- Dobb, M. (1973). A evolução do capitalismo. 3ª ed. Rio de Janeiro, Zahar.
- Folha de S.Paulo. (1991). Caderno especial sobre migrações. 18/07/1991.
- Galbraith, J. K. (1986). Anatomia do poder. São Paulo, Pioneira.
- Hajnal, J. (1982). "Two kinds of pre-industrial household formation system". Population and Development Review 8(3): 449-94.
- Hobbes, T. (1988). Leviatã ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. 4ª ed. São Paulo, Nova Cultural.
- Hobsbawn, E. (1997). A era das revoluções: Europa 1789-1848. São Paulo, Paz e Terra.
- Laslett, P. (1974). Introduction: the history of the family. Household and family in past time. Laslett, P.; Wall, R. (Eds.). Cambridge, Cambridge University Press.
- Leakey, R. E. (1982). A evolução da humanidade. 2ª ed. São Paulo, Melhoramentos.
- Lessa, A. V. M. (2001). Atlas da história mundial. Rio de Janeiro, Reader's Digest Brasil.
- Livi-Bacci, M. (1992). A concise history of world population. Blackwell, Cambridge, University Press.
- Macfarlane, A. (1989). A cultura do capitalismo. Rio de Janeiro, Zahar.
- Malthus, T. (1983). Ensaio sobre o princípio da população. São Paulo, Ática (Coleção Grandes Cientistas Sociais, 24).
- Munford, L. (1965). A cidade na história. Belo Horizonte, Itatiaia.
- Patarra, N. (1995). Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo. Campinas. FNUAP.
- Pirrene, H. (1978). História econômica e social da Idade Média. São Paulo. Mestre Jou.
- Ramos, F. P. (2004). No tempo das especiarias; o império da pimenta e do açúcar. São Paulo. Contexto.
- Vainer, C. B. (1995). A perspectiva da sociologia sobre migrações internacional atuais. Lisboa. Universidade Aberta.
- Weber, M. (2004). Economia e sociedade. São Paulo, Editora UNB.

Erosion, mass movement and landscape dynamics in the Mezam Highlands of Cameroon.

Afungang Roland Ngwatung, University of Porto-Portugal, afungang@yahoo.com

Abstract

From time immemorial, the environment has been in a constant state of dynamics. Erosion and mass movement are pronounced natural phenomena in changing the landscape. Cross sectional observation, archives and interviews show progressive consequences of landscape modification. These include; acute energy shortages, constant floods, a decrease in agricultural productivity. Portable water crises are common on highlands (Fogwe, 1990). Most stand points remain dry over long periods during the dry seasons causing water rationing. Indicators show that the area highly vulnerability to hydro-morphologic risk. While some authors attribute the causes of landscape dynamics to natural environmental processes and large scale factors, others blame man for irrational exploitation and poor land-use planning. There exist an inverse “circuit- like” relationship between erosion and mass movement and their consequences on landscape and man.

Keywords

Erosion, Mass movement, Hydro-morphologic risk, Landscape dynamics.

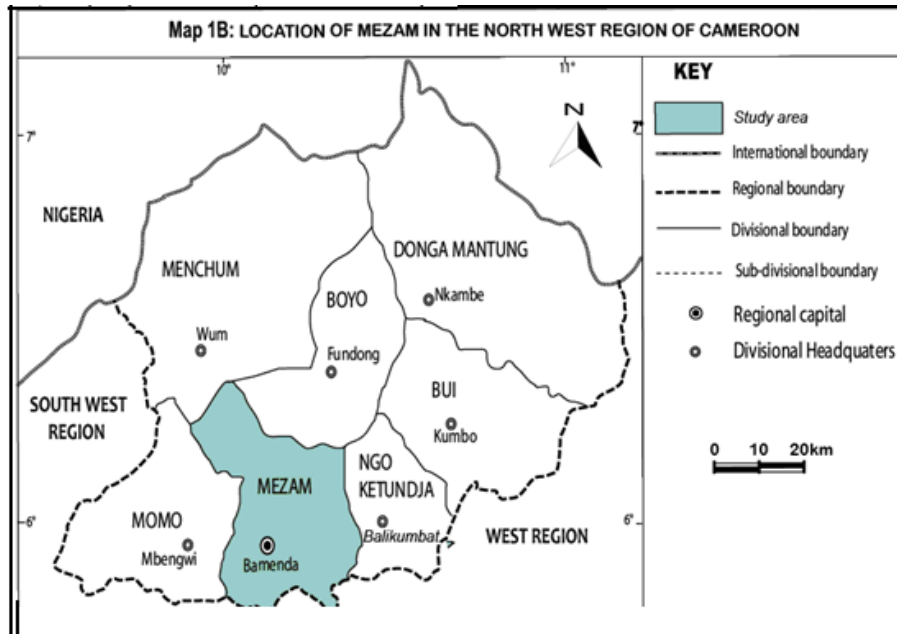
Background

Issues related to the environment are of importance both at the local and global scale. With man's technological development, the natural equilibrium of the environment has been destabilised causing mutations of all sorts inversely man. This environmental change is at times attributed to landscape degradation (Lape, 1990) associated to erosion and mass movement effects. The Mezam highland found in this situation is under fast dynamics with negative mutations on the landscape and human activities (Tchindjang, 2003). Food crops which were usually abundant in the villages in the past and were sold to foreigners have become scarce. Farmers now travel long distances to farm due to scarcity of fertile soils and fuel wood has become scarce. Efforts made against this threat notwithstanding have recorded limited achievements as the rate of erosion and mass movement is on the rise. The advent of climate change and global warming has further complicated prevention and control strategies of erosion (Collinet & Valentin, 1984). This highland is fast losing its original landscape qualities because of intensive human activities in recent years. Erosion and mass movement manifest in different forms (Arthur, 1998; Possi, 1999) causing degradation, slope and landscape dynamics.

Study area

Politically, Mezam highland is found in Mezam division of the North West region of Cameroon as seen on figure 1.

Figure 1: Location of the study area



Source; Modified from, "Les classiques Africaines" Cameroun, St Paul, Versailles, 1993.

The study covers four main villages and is bordered by Menchum, Boyo, Momo, Mezam and Ngoketunja divisions, the West and South West regions. It stretching from the mount Bamboutos to mount Oko. It lays between $9^{\circ}50'133''$ and $10^{\circ}20'42''$ East of the Greenwich Meridian to latitude $5^{\circ}40'20''$ and $6^{\circ}35'123''$ North of the equator. These highlands include seven mountains and many hills including; Alongse, Tubah, kedjom Ketinguh, Kedjom keku, Bambili, Banjah and the Sabga Mountains. Figure 2 show an overview of the cross section of the area described above.

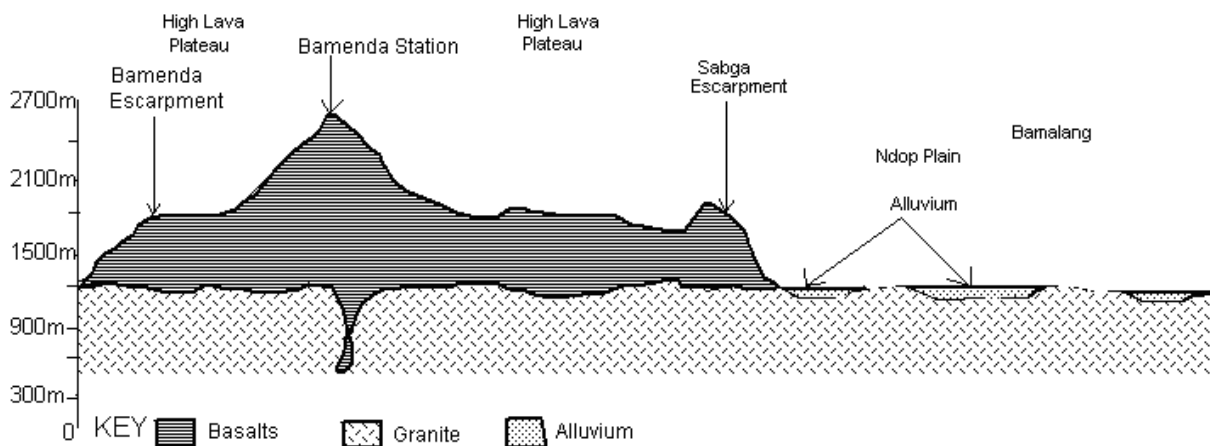


Figure 2 THE GENERALISED CROSS SECTION OF THE AREA

source: After Hawkins and Brunt (1965).

Assessment method

Cross-sectional and Correlation analysis carried out on some mountains, documentation, questionnaires and interviews and the sampled population included 60% of herdsmen and 20% of farmers and water exploitation units where at least 50% of the executive or project committee members were sample and at least 7% of villagers consuming the water. Inferences were drawn between variables using Inferential or statistical tools “Student T test, and the “Chi-Square” method. Changes in the numeric data on landforms and processes are subjected to mathematical analyses by quantitative geomorphology (Morisawa, 1971; Tchidjang, 2003). These changes are studied using the trinity concept of “Structure, process and true” greatly attributed to William Moris Davis (1909) Equilibrium theory: The equilibrium theory of R.A Muller and Oberlander used by Varnes, (1978) diagrammatically represented below is also used in this study.



Figure 3; Equilibrium theory: Source; Varnes. (1978).

Results and Discussion

The slopes of Mezam highland are in a state of constant dynamics as it is been modified and changed by denudation agents involving the removal of loose and unconsolidated weathered material from the crust by water and wind. The two major types of erosion on the Mezam highlands include; geological and accelerated erosion. The present topographical features are a result of this continuous erosion of the slope over the years (Hawkins, 1965). Types of erosion here include; Splash or raindrop erosion, rill or sheet erosion, gully, Stream and Ditch bank erosion.

Mass movement

Mass movement is a complex phenomenon (Avolio et al., 2000) and the interactions of physical factors and human activities expose this area to attack. Types of movement here includes very slow, often imperceptible movements of the soil and rock and also sudden catastrophic movement (Rowbotham, 1998; Barisone & Bottino, 1990) and vary from debris and rock falls to heavy landslides, soil creep and mud flow (Soeters & Van Westen, 1996; Tchoua, 1974) and act in isolation or combination affecting the physical characteristic of the area. Debris flow is the most noticeable and spectacular form of mass movement and some examples include the Sabga escarpment roadside landslide (2010) resulting from a slide of massive sedentary soil strata resting upon a weak clay formation on the steep cliff, the Siesia debris flow of August 2009, the Ntah Mbang landslide, the mile one Akum (August 2009) and the Bamenda up station “S” bend Mud flow (August 2009).



Photo 1: Landslide at mile One Akum on the Bamenda – Bafoussam highway 2009
Photo 2: Bamenda Up Station ‘S’ bend landslide and mud flow of 21st August 2009.
 Source: Afungang R (2010).

Place	Year	Latitude	Longitude	Altitude	Slope	Length	Width
Mendakwe-Akum highway landslide	August 2009	5°56'39.3 ¹¹	10°09'46.2 ¹¹	1447m	60°	10m	7m
Before mile one Akum landslide	August 2010	5°55'44.7 ¹¹	10°09'24.9 ¹¹	1508m	85°	10m	7m
Landslide behind the Mbi crater	August 2010	5°57'17.6 ¹¹	10°10'10 ¹¹	1339m	85°	3m	2m
S-E of siesia landslide of 2008 below Mbi crater	September 2007 at 8pm	5°58'13.2 ¹¹	10°10'18.1 ¹¹	1381m	65°	15m	7m
Mile 11 Bambili landslide	July 2010	6°00'26.4 ¹¹	10°16'13.7 ¹¹	1566m	40°	5m	3m

Table 1: Mass Movements with less intensity and material displacement
 Source: Field work observation and interview (August 2010).

Erosion and slope dynamics model in Mezam highland

The climatic oscillations model in the tropical milieu is similar here showing slope response and susceptibility with changes in season. The Mezam highland receives about 1500 – 2259mm of rainfall annually with variation in altitude (Fogwe, 1997; Tchawa, 1990; Ndenecho, 2006, 2007).

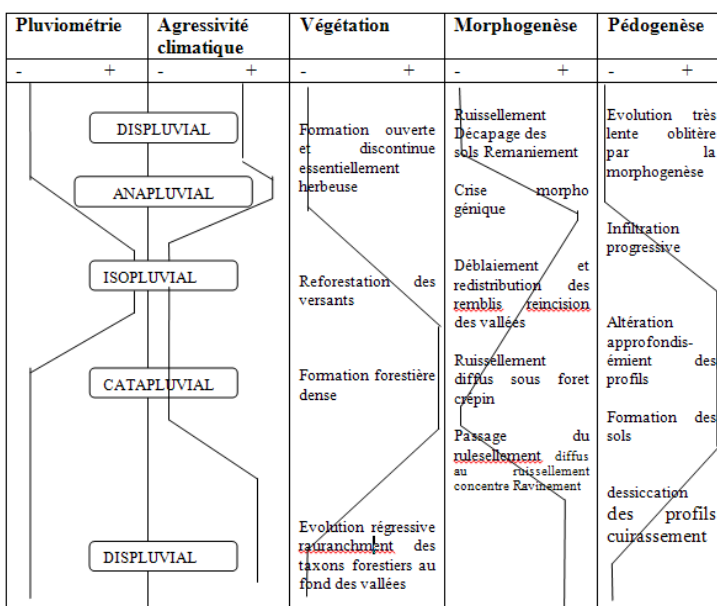
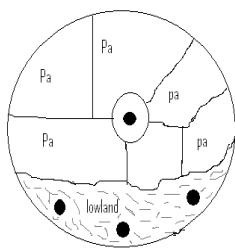


Figure 4: Climatic oscillations and slope dynamics in the tropical milieu. Source : Tchawa. P. (1990).

There are four distinct periods climatic oscillation circle namely; displuvial, anapluvial, Isopluvial and catapluvial periods. The displuvial period correspond to the dry season (November to February) in the Mezam highlands when there is no rainfall, aggressive solar insolation and aridity is at its highest. Anapluvial period corresponds to the start of the rainy season (March to May) in Cameroon and other parts of the tropical region. With the coming of the early rains, unconsolidated soil materials that had been detached during the very dry season is easily eroded making this period the peak of erosion and pedogenesis. The Isopluvial period corresponds with the rainy season (March to October) where rainfall is at its peak. The Catapluvial period correspond approximately to September till November which ends the rainy season with considerable reduction in precipitation.

Land use dynamics and restructuring in the Mezam highland

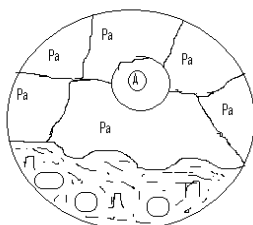
Located in the grass fields with a large rural population practicing a traditional farming system, land use pattern is in respect to seasons (Man-II K et al., 2008) and this partly affects dynamics occurring on the landscape.



- A** Central village with its land intensively cultivated
- Pa** Paddocks
- Grouped low land villages
- B** Intensively cultivated area
- Under cereals, tubers, tree crops vegetables & other grains

Figure 5: Land use model for the rainy season.
 Source: Ngwa N E (2001).

The Mezam highlands and environs are shared by native population and some Fulani and Bororo families. The native population mostly farmers live in the valleys while the Fulani and Bororo live on the hills. During the raining season, the uplands have sufficient grass for grazing while the lowlands are flooded. From June to September, the Fulani and Bororo herdsmen move to the mountains and the native to the hill sides where they erect Kraals, inhabit and carry out farming.



- 0:** Group lowland villages with seasonal population increases
- /-:** Kraals (Fulani a settlement usually enclosed by a local fence)
- Pa:** less intensive crop area with only annual crops left.
- :** Proportional seasonal out migration of populations

Figure 6: Land use model restructured for the dry season
 Source: Developed by Afungang R. N. after Ngwa, N. E. (2001).

In the dry season, many activities are taking place on the fertile humid alluvial soils and there is competition in resources. In order to have sufficient grazing land, the herdsmen descend into the river valleys where most of the dry season crops have been harvested (Ngwa, 2000, 2001). This is approximately from November to February each year. While the land around the homes in the valleys is under short cycle crops, the outskirts sustain paddocks capable of taking in large amounts of herds on improved pastures.

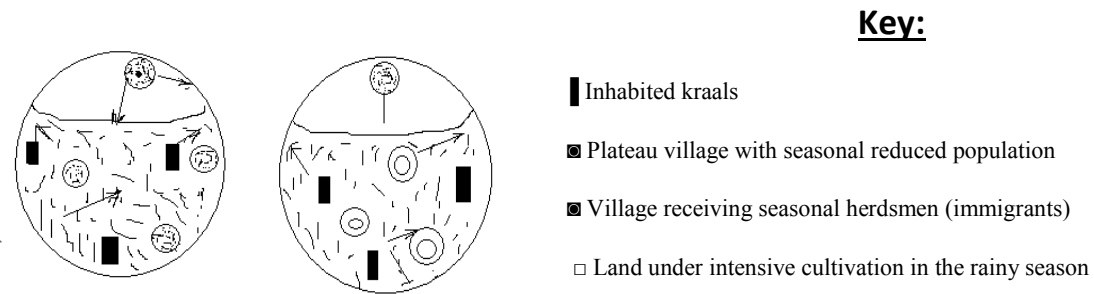


Figure 7: Land use model with population fusion and integrated activities.

Source: Developed by Afungang, R. N. after Ngwa, N. E. (2001).

In this third phase there is the integration of the populations leading to mutual co – existence of both people. Such a situation as shown on the figure 6 takes place in many surroundings in Mezam highlands after many years of gradual persuasion and experimentation and also where there is a full understanding of behavioural attitudes between the villagers in the plain and the immigrant grazers. These dynamics are equally influenced by the physical geography of the area.

The influence of topography and geology

Mezam highland consists of fragile rocks with hard grey to reddish sandstone inter-bedded with soft red calcareous shale and have the highest tendency to slide (Jangwon et al., 2009; Guzzetti et al., 1999). On like thick – bedded quartz – rich sandstones which are significantly more resistant to erosion (Brabb, 1984), many metamorphic and igneous rocks like those forming most bed rock of the Mezam highlands easily eroded.

The influence of climate

The Mezam highland has the humid tropical climatic with micro climates variations at local scales. Winds blowing across the hills, plateau and escarpment change raindrop velocities and the angle of impact. With differences in altitude, the mountains are moist and humid, while the slopes have variable climatic conditions and the lowlands witness moist sunny conditions. Average annual rainfall is about 1991mm, (Atlas of Africa, 2000) un-evenly distributed. When compared to national average,

this indicates that the area is well watered and sufficient enough to provoke erosion and mass movement. The rainy season last for eight months stretching from March to October and the dry season last just four months from November to February with intensive insulation.

Climatic Station	Altitude (M)	Annual Rainfall	Direction
Babanki Tungo	1	1.610	Windward
Bamessing	2	1400	Leeward slope
Bamenda Station	3	1.760	Windward shop

Table 2: Rainfall distribution on the windward and leeward slopes

Source: Nkwemoh (1998).

Erosion and mass movement phenomena occur in strict relationship with the degree of rainfall. While erosion is highest during the start of the rainy season, it gradually decreases with changes in time as mass movement eventually increases with saturated soils.

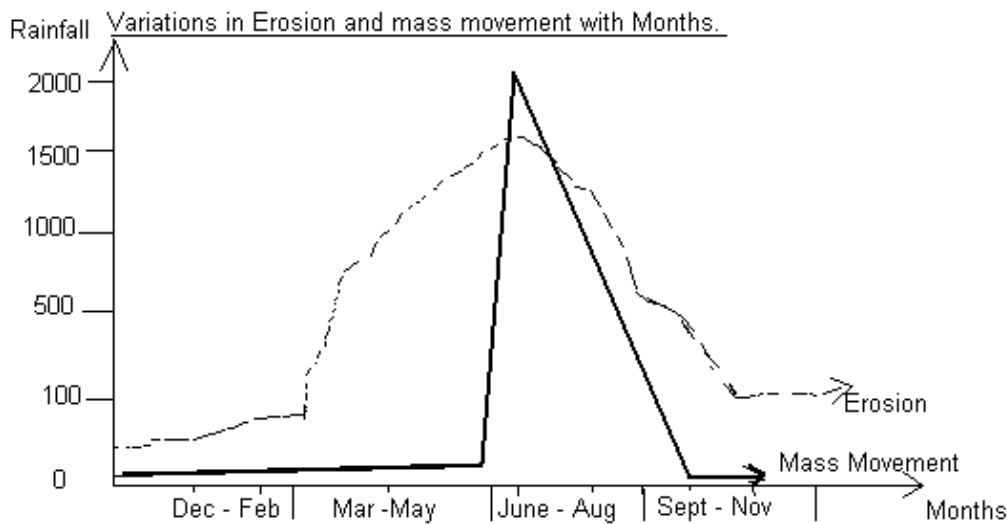


Figure 8: Variations in erosion and mass movement and rainfall/months.

Source: Afungang R. (2010).

The wind system is controlled by the pressure system (Rivas, 1997; Rochette, 1989) and classified here as “regime a paroxymes” and “regime d’abri” due to its variations and influences on the landscape. The wind system determining seasonal changes influencing vegetation growth, anthropogenic activities and vary with in slope orientation thereby increasing the intensity of erosion and mass movement.

Month	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	R	NRD	R	NRD	R	NRD	R	NRD	R	NRD	R	NRD	R	NRD	R	NRD	R	NRD	N	NRD
Jan	0.0	0	15.3	1	29.8	2	6.6	3	33.8	140	0.0		0	0	19.6	1	48.5	6	0	0
Feb	06.7	7	2.1	1	1.3	2	0.0	0	120	2	41.0		0	0	0	0	50.8	11	0	0
March	108.4	10	163.9	12	106.8	11	35.7	15	138.9	14	156.5		96.4	9	51.1	5	2906	21	42.6	5
April	237.9	23	234.1	20	146.4	16	219.2	23	125	20	103.8		171.2	19	1684	16	140.3	23	125.2	17
May	380.9	28	177.8	24	174.8	18	179.2	23	135.2	18	159.4		207.6	14	112.7	14	172.0	27	234.4	20
June	241.9	24	229.6	25	287.2	25	327.7	22	209.8	18	443.2		313.5	22	118.1	22	345.0	27	137.4	21
July	383.2	28	5525	31	489.6	30	424.5	30	482.2	23	317.2		574.7	30	432.0	29	254.3	27	405.5	25
Aug	365.0	27	22.3	30	584.5	31	407.0	28	472.5	23	348.3		453.6	30	446.5	23	293.4	25	505.1	27
Sept	224.4	25	365.6	26	333.9	28	482.8	25	386.8		307.4		273.5	27	472.8	27	387.5	28	270.4	22
Oct	190.1	27	278.9	25	222.6	23	252.4	27	236.7		262.0		173.4	26	389.2	24	527.4	25	270.4	22
Nov	0.0	0	20.0	4	72.1	14	23.0	4	43.5		0.0		162.4	21	237	18	81.9	21	53.2	21
Dec	0.0	0	0.0	0	6.2	1	0.0	0	0.0		0.0		0.0	0	2.3	3	0.4	2	24.2	3
Total	2228.5	199	2262.8	175	2455.2	201	2358.1	200	2384.8		1958.8		2426.3	198	2449.7	182	2592.1	246	2088.4	186

Table 3: Bamenda up station rainfall data from 1991 – 2000
 Source: (RDARD) report (2001). R= Rainfall NRD = Number of Rainy Days.

There is significant increase in rainfall from 1972 to 2000 and then 2008. The number of rainy days for 2008 is 184 and the hours are 2311.7. While 1998 had rainfall of 2449.2mm, 1996 had only 1958.8. Erosion and mass movement risk also follows this trend.

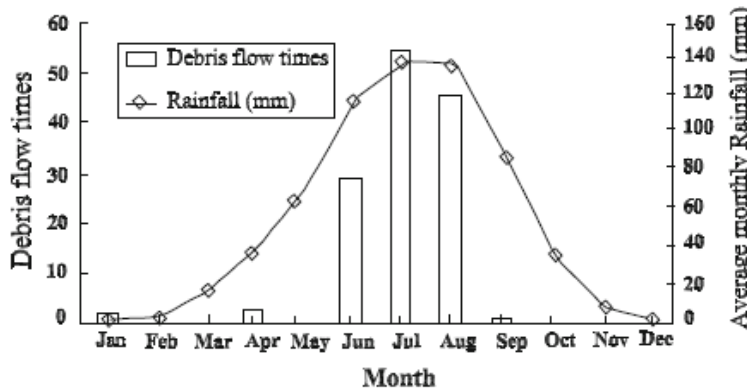


Figure 9: Estimated debris flow with seasonal variations.
 Source: Afungang,R.N. (2010).

Erosion and mass movement progressively rise from April with rainfall of about 1200mm to October which has about 1375mm of rainfall. Morphological changes occur on the landscape as physical and bio-chemical weathering is very common on (Bamenda and Sabga escarpments, the Bambili and Bafuchu) plateau areas.

Morphological influence

The Mezam highlands have stepped and undulating morphology, deeply dissected by many rivers, streams and waterfall with vertically rising volcanic plugs, steep slopes and several rectilinear sinuous rock cliffs ranging from 20m – 60m high, quite visible in the West and N.E of Babanki Tungo and Sabga village. This region is characterized by heterogeneous slope pattern stripped of vegetation,

leading to enormous soil loss and high alluvial deposition. Slope with <12% indicate plains while those >70% are volcanic necks, elongated cliffs which are not very extensive (Fogwe, 1990). The NW of Babanki Tungo and N.W of Babanki Sabga escarpment have a gradient > 32% prone to erosion and landslides.

Slope range	Structure	Risk Potential	
		Erosion	Mass movement
0 – 12%	Closely Undulating slopes	Low (0-5%)	Low (10-20%)
13 – 23%	Sparsely undulation	Weak (5-20%)	Weak (21-40%)
24 – 50%	Gentle sloping	Moderate (20-50%)	High (41-60%)
51 – 80%	Steep	High (50-60%)	Very high (61-85%)
≥81%	Very steep	Very high (61-80%)	Extremely high (<85%)

Table 4: Slope gradient classification across the study area in percentages

Source: Afungang, R.N. (2009).

Drainage influence

It has a dense hydrographic network with a density of 1.12km² streams/ km². When generalised to the entire drainage basin there is high erosive possibility at high altitudes than in the plains as steeper slopes with more resistant load create greater incision.

Stream order	Number of frequency	Length of parts (km)	Cumulated total length of stream	Average length of part (km)	% of the Number of parts.
1	406	97	97	0.23	72.24
2	123	60	157	0.48	21.88
3	24	31	188	1.29	4.27
4	8	26.75	214.75	3.34	1.42
5	1	12.5	228.25	12.5	0.17

Table 5: Hierarchy of the hydrographic network following the streams ranking

Source: Afungang, R.N. (2010).

Having a density of 1.38km stream per km² on the plateau giving over 98% a length density of 1.12km² streams/ km² shows a large and dense network especially when generalised to the entire drainage basin. Considering just the high plateau, the intermediary plateau and escarpments morphology, this density has a high erosive possibility in the high altitudes.

Geological characteristics and instability of the area

The basement complex is made up of igneous and metamorphic rocks formed from acid lava, basalts, trachytes and rhyolites. The metamorphic and granites basement rocks outcrop at altitudes between 1100 – 1200m marked by both volcanic and superficial formations. These are volcanic ejecta formations deposited on the surface from the earth interior. These volcanic rocks originate from the volcanic intrusion of trachytic lava into basalts and the volcanic extension from fissures of olivine basalt lava which lay over the trachytes in many places, (Hawkins & Brunt, 1965). Alluvial and colluviums deposits here include; black earth, clay and sand from weathered rocks (Mbassi, 1982).

Soil influence

The region has volcanic soils formed from trachytes and basalts, deeply weathered (Nkwemoh, 1999; Fogwe, 1990). With high carbon content of 8.4% mostly covered by Hyparrhenia, these granitic soils consisting of diorite, granodiorite, gneises, migmatite, and amphibolites, (Hawkins and Brunt, 1965) with deep and fine texture are easily eroded. Depositional soils and colluvium soils found on gentle rolling and river valleys are easily eroded and exposed to mass movement.

Soil type	Characteristic
Depositional soils	Mineralised and coarse texture
Granitic soils	Deep fine texture
Volcanic soils	Humid and deep fine texture
Alluvial soils	Dark top soils rich in organic matter

Table 6: The main soil types of the region

Source: Afungang, R.N. (2010).

The Bamenda plateau has silt, very fine sand soils which are thin, reddish and fragile which is unable to resist the adverse effects of flowing water and wind erosion. The area has a higher proportion of grain size below 2mm. The volcanic rock that forms the basement rock of the area is deeply weathered to clay and silt with a diameter of 0.03m. Large proportion of grain size below 1mm due to intensive agriculture along the slopes. The grain size below 2mm is coarse sand and such a texture favours infiltration. The proportion of grain sizes below 2mm classed as coarse sand is very high in this areas favouring landslides (Fogwe Z, 1990; Lape, 1990).

Vegetation influence

There morpho – vegetation formations is compose of climax vegetation (moist ever green forest, moist maintain forest, Bamboo forest and thicket vegetation) and the sub – climax vegetation (savannah vegetation).

Vegetation types	Description and Altitude	Soil cover
Moist evergreen forest	Juju forest < 1600m	Very high
Moist mountains forest	Close campy 1600m - 2200m	High
Bamboo forest and thicket vegetation.	Close canopy, 1200m	Moderate
Tree and shrub savannah	Dotted in all zones, 1700m	Weak
Grassland savannah	Every where, >200m	Low

Table 7: Morpho – vegetation formation.

Source: After Hawkins and Brunt (1965) and Ndenecho (2006) by Afungang R.N. (2010).

In 1962 only 3.7% of the land was covered by vegetation and has significantly decreased today. The extension of shrub tree and grass land savannah indicates that the soil layers are increasingly being exposed to erosion.

Human influence

Anthropogenic activities with considerable impact on the landscape include; Quarrying (Sand and stone extraction) road and house construction, water resource exploitation, industrial and craft works, wood exploitation, crop cultivation and livestock rearing. Human activities change over the years increasing pressure on land (Maurer, C & Nicolas, A.O. 2009). Cattle density in 2010 stood at about 20 cattle per hectare largely surpassing soil and vegetation carrying capacity accounting for over 85% of landslides. Population value is about 64.12 per km² on very hilly area. About 49% of the population is involved in agriculture while only 10% are engaged in the secondary and tertiary sectors.

Villages	1987	1997	1998	2000	2003	2005
Bambili	4573	5992	6157	6499	7047	15.000
Bambui	6800	8911	9155	9663	10480	16.000
Finge	877	1149	1181	1246	1352	2330
Kedjom Ketingo	9284	12166	12499	13193	14308	19635
Kedjom Keku	6781	8886	9129	9636	12415	18000
Nkwen	3.233	6.463	6.979	8.793	11.076	12.919
Banjah	1.206	2.411	2.604	3.279	4.132	4.819
Mendakwe	2.080	4.158	4.491	5.657	7.126	8.312

Table 8: Population of main villages from 1987 to 2005

Source: PSSS (2009).

Consequences and control technique of erosion and mass movement

This include impact on the relief, drainage network, vegetation, soil the geology of the area, area infrastructure and tourism and consequences on water resources. Traces of erosion are found across the area with some modifications on some landforms. Erosion has led to the separation and shattering of joint blocks (Van Lynden, 1995; Gaillard et al., 2008), producing an extensive ground surface littered with angular blocks. Weathering on high altitudes has caused granular disintegration of sand stone which crumbles into sand and is swept away by water and wind erosion and formation of a great variety of sequential land forms on the slope. Rock cropping and potholes have developed on the Alongse and Bambili hills and mud roads. River and stream channels are widen in the rainy season and the border of the eroded banks fall off into the main stream channel and convex slopes of some rivers. Hydraulic has completely changed some river courses creating ox bow lakes (Clark & Champaud, 1970). Sheet and rill erosion have led to loss of productive soil and vegetation degradation while many debris flows and rock fall have got serious impact on human activitie . (e.g., the Bamenda Up station “S” bend landslide) destroyed the Bamenda Up station highly causing heavy traffic..



Photo 4: A=Bamenda up Station “S” bend landslide, B= Mile One Akum substitute bridge Source: Afungang, R.N. (2010).

Control techniques to check erosion and mass movement

Numerous soil control techniques have been developed in many advance countries. Soil control techniques are basically based on the control of the major factors affecting soil erosion. These include; Matting, Tree Planting, Mixed Cropping, Contour Ploughing, Terracing, Sediment basin or trap, Tile drain, Reinforced Trenches, Trapping hedges and herbs, Stone and fence dam, Parallel bonds, Stone piles, and agro forestry. Some Mass movement prevention and control techniques used in the include; Vegetation of unstable slopes, Slope Reduction, construction of retaining walls, Terraces, Sunk Pylons and Backfill support pillars.

Conclusion

Examining the role of erosion, and mass movement in creating dynamics on the Mezam landscape, many geographical aspects of the region affecting landscape modification were examined. Reviewing the physical and human background of the area, it was realised that the variations in erosion and mass movement intensity are in strict relation to physical factors of the milieu and human interventions. From these demonstrations, it could be concluded that the Mezam highland is under intensive erosion and mass movement with possible worsening conditions still to come due to climate change, increase population and landscape degradation.

References

Afungang, R.N. (2010). Erosion, mass movement and landscape dynamics. The case study of the Mezam highlands. Masters thesis, University of Yaounde 1.

- Arthur, L.B. (1998). Geomorphology: A systematic analysis of late cenozoic landforms. 3rd Edition, prentice hall, Upper saddle River, New Jersey 07458, 189 p.
- Atlas of Africa (2000). 1st edition, ISBN 2-86950-329-6. 28p.
- Avolio, M.V., Di Gregorio, S., Mantovani, F., Pasuto, A., Rongo, R., Silvano, S., Spataro, W. (2000). "Simulation of the 1992 Tessina landslide by a cellular automata model and future hazard scenarios". Int J Appl Earth Observ Geoinform 2(1):41–50
- Barisone, G., Bottino, G. (1990). A practical approach for hazard evaluation of rock slopes in mountainous areas, Proceedings of the 6th Int. IAEG Cong., Balkema, 1509–1515.
- Brabb, E. E. (1984). "Innovative approaches to landslide hazard and risk mapping" In: Proceedings of 4th International Symposium on Landslides, September 1984, Toronto, Canada 1, 307–323.
- Clark, J., Ochse, H., Champaud, J. (1970). "Sustainable farming, tropical and subtropical Agriculture". C P publications, 8-15.
- Collinet, J., Valentin, C. (1984). "Evaluation of erosion factors in Western Africa using rainfall simulation". Proc. Symp. Harare AISH 144: 151-352.
- Davis, W.M. (1909). Geographical Essays. Douglas Wilson Johnson, (eds) Dover Publications, 749.
- Fogwe, N.Z. (1997). Landscape degradation on the Kom highlands of the North West Region: An environmental assessment. DEA thesis, University of Yaounde 1.
- Fogwe, N.Z. (1990). The Ndop - Sabga Great erosional Arc: Landuse and erosional risk. Maîtrise thesis, University of Yaounde 1.
- Gaillard, C., Zagolski, F., Bonn, F. (2008). "Modernisation l'influence anthropique sur les Processus d'érosion sols en milieux agricoles". Int Earth Science, Springer 1-45.
- Guzzetti, F., Carrara, A., Cardinali, M., Reichenbach, P., (1999). "Landslide hazard evaluation: an aid to a sustainable development". Geomorphology, 31, 181-216.
- Hawkins P, & Brunt M, 1965. The soil and ecology of west Cameroon. Vol. 1, Part 2, FAO, Rome, 285p.
- Jangwon, S., Yosoon, C., Tae-Dal, Roh., Hyi-Jun, Lee., Hyeong-Dong, Park. (2009). National-scale assessment of landslide susceptibility to rank the vulnerability to failure of rock-cut slopes along expressways in Korea. Contemporary publishing international. 25p.
- Lape, P. (1990). Erosion anthropique et évolution Hydro morphologique du Bassin versant de la DEPNIYE : Nord-est de la plaine des Mbos-Quest Cameroun. ENS dissertation, University of Yaounde 1.
- Les classiques Africaines, (1993), Cameroon, St Paul, Versailles,. Morisawa, M.E. (1963). "Distribution of stream flow direction in drainage patterns". Journal of Geology. 4th edition, 62-71.
- Man-Il K., Ji-Soo, K., Nam-W, K., Gyo-Cheol, J., Mahnaz, G., Douglas, G., Charles, M. (2008). "Landuse change in upper Kansas river floodplain: following the 1993 flood". Natural Hazards, Springer, 1-89.
- Mbassi, T.B. (1982). Etude morphologique de la région d'okola. Mémoire de matrice Université de Yaoundé I.
- Ndenecho, E.N. (2006). Mountain geography and resource conservation. Unique printers Bamenda, Cameroon, ISBN: 9956-427-004, 154p,
- Ndenecho EN. 2007. Upstream water resource management strategy and stakeholders Participation. Ajwecams printers Bamenda, ISBN 9956-27- 002-4, 120p.
- Ngwa, N.E. (2000). Understanding geog raphic Thoughts and Concepts in geography. Yaounde University press, 68p.

- Ngwa, N.E. (2001). Rural landscape architectural designs in elements of geographic space dynamics in Cameroon: Some analyses, Yaounde University press, 72p.
- Maurer, C., Nicolas, A.O. 2009. "Evaluation et localisation des risques d'érosion en zone agricole dans une réserve" : makiling forêt aux philippines. Cartel, 1-10.
- Nkwemoh, C. (1999). The impact of agro-pastoral activities on the Mezam Ngoketunjah Division. Phd thesis, University of Yaounde I.
- Possi, Mbouendou. M. (1999). Les formations superficielles du Nord-ouest de la plaine des Mbo : géomorphologie Dynamique. Mémoire de maitrise. Université de Yaoundé I.
- Provincial service of statistics and survey (PSSS). Tubah Sub divisional office data for 2005 and Bamenda III council report for 2009, Bamenda.
- Regional delegation of Agriculture and rural development for North West. Department of Agriculture statistics – 26/08/09. Bamenda.
- Rivas, R.E. (1997). "Télédétection et risques d'érosion hydrique En conditions climatiques et Topographiques modérées". Cartel, 45-67.
- Rochette. 1989. Runoff and soil erosion on the Bafou soils. Matrice memoire, University of Yaounde I.
- Rowbotham, D.N., Dudycha, D. (1998). "GIS modelling of slope stability in Phewa Tal watershed", Nepal, Geomorphology, 26, 151–170.
- Soeters, R.S., Van Westen, C.J. (1996). Slope instability recognition, analysis and Zonation, In: Landslides: Investigation and Mitigation, 11-46.
- Tchoua, T. (1974). Erosion in the Western highlands. ENS dissertation, University of Yaounde I.
- Tchawa, P. et al., (1990) "Participatory technology development on soil fertility improvement in Cameroon. Farmer Innovation in Africa": A source of inspiration for agricultural. Development. Earth scan London. 221-233
- Tchindjang M. (2003) L'homme et l'érosion en milieu montagnard Camerounais. Université de Yaoundé I.
- Van Lynden, G.W. (1995). "European Soil Resources. Current Status of Soil Degradation, Causes, Impact and Need for Action". Council of Europe Press. Nature and Environment, no 71, Strasbourg, France.
- Varnes D.J. (1978). "Slope movement types and processes, Special Report, Transportation Research Board", National Academy of Sciences, New York, 12–33,

Bogotá – a city as an arena for conflicts; some remarks on social segregation¹

Mirosława Czerny, Faculty of Geography and Regional Studies, University of Warsaw,
mzczerny@uw.edu.pl

Introduction

Work on social segregation in the Latin American cities developed at the end of the 1990s, thanks *inter alia* to the *Banco Interamericano de Desarrollo* (Inter-American Development Bank), which funded projects addressed to the poorest strata of urban society. The numerous analyses appearing at that time suggested that the greater part of the Latin American cities – and the large metropolitan centres in particular – were characterised by a model of residential segregation similar to that applying to the European city with a contiguous built-up area. Central areas were found to concentrate the middle and upper-middle echelons of society, and the designs for buildings there (as well as the process by which those designs were put into effect) were apparently of higher quality than on the periphery (Sabatini 2003). While Sabatini *et al.* assume that this situation held good to almost the end of the 20th century, work done on the Latin American metropolises by the author of the present study (Czerny 2011) resembles that from the German authors Mertins, Gormsen and Bähr in suggesting that the model for the Latin American city is in fact closer to that of the North American city, while having rather little in common with the European model (Mertins 1980; Gormsen 1981; Bähr and Mertins 1981, Borsdorf 1976). Processes of segregation and mobility across urban space in large Latin American cities also take directions different from those followed in their European counterparts.

Social strata in the cities of Latin America – a brief characterisation²

The widest-ranging study of the different urban strata in Latin America is that by Sabatini (Sabatini 2003). That author notes how the model for the Latin American city with a contiguous built-up area is not uniform in the case of all urban centres, its structure depending on at least the three following social and environmental attributes of key importance (Sabatini 2003):

1. Social elites – descendants of Spanish families – the middle and upper-middle classes began leaving the centre from the first decade of the 20th century onwards. This process began soonest in Lima (what is made very clear by the example of several South American metropolises was

¹ This article is founded upon work carried out within the project entitled: “Old and new in the urban space in Latin America – the actors and arguers of changes” NCN N306 040740.

² The author of maps is Andrzej Czerny, Faculty of Earth Sciences and Spatial Management, University Marie Curie-Skłodowska in Lublin

presented by Amato (1970). The creoles of Lima for example left that city many decades earlier than did those of Santo Domingo, for example. In the cases of some cities, the trajectory to the movements of the upper echelons out of centres and towards the periphery is both clear and distinct. This is how things look in Bogotá, for example. Other cities have witnessed a spread of middle or upper middle class districts in urban space, with the emergence of many small social groups in different parts of cities (e.g. Santiago or Quito).

2. From the 1950s on, as migration processes within cities gathered pace, the model for the shaping of urban space began to resemble the North American one. Distinct districts of the suburbs with very much diversified architectural forms began to dominate in some city landscapes. However, Sabatini draws attention to the fact that suburbs taking shape have not carried social consolidation forward, and have not contributed to the shaping of strong identification with place on the part of defined social groups (*ibid.*).
3. Most of Latin America's large cities are in the coastal lowlands or on rivers. Such a location of colonial centres reflected the need to maintain permanent transport links with the capitals of the vice-realms and ultimately with Spain. To this day, locations from colonial times and first urban-planning layouts remain of great significance where the process of cities' spatial development is concerned.

The last work from Sabatini contains a suggestion that the Latin American segregation model regarded as traditional can be summarised with the aid of several features (Sabatini 2003). Analysis of the ongoing processes also reveals a change in the traditional model for a city's spatial and social structure that reflects political and economic change in the countries of Latin America. For there is:

1. A clear spatial concentration of the richest social groups and middle strata, in the extreme case in just one part (zone) of the city, with its apex in the historic centre. The direction of growth in this case is towards the periphery (the zone being referred to as the "high-rent district").
2. An emergence of distant areas inhabited by the poor strata in society, most often on the far peripheries where communication is poor and many things are lacking, and the basic municipal services are of poor quality. The poor also occupy the most central parts of the city, ensuring their conversion into inner-city slum districts.
3. Marked social differentiation within the "high-rent districts", which are inhabited, not only by the elite (who are dominant in certain areas), but also by middle- and even low-level groups (other than the *gañanes*, *peones*, *informales* and *marginales*, as the poorest groups are known), making it difficult to note classes that are being excluded within the city space.

In the view of the author cited, the first two processes shaping models of Latin American cities are well-known and described (Sabatini 2003). They were, and are being, studied by geographers away from Latin America (Bähr, Mertins, Borsdorf and Czerny). In contrast, only a limited amount of research and description has been extended to the processes of social differentiation within existing

districts – the co-existence of social strata with different levels of income and thus different housing standards in the same settlements or precincts.

This spatial mosaic results, not only from natural processes underpinning the spatial development of the cities in Latin America, but also from certain measures initiated by local, regional or national authorities, first and foremost with a view to all city inhabitants benefiting from improved access to infrastructure and better living conditions. One of the most interesting and most consistently implemented programmes seeking to assist the poorest inhabitants of a city is that by which payments for the provision of municipal services is subsidised. The introduction of this measure was of necessity preceded by an assigning of the inhabitants of Colombia's cities to groups of similar income and housing standards. In this article, the phenomenon in question and its consequences are presented in respect of the example of the capital city, Bogotá.

The formal division into social strata applying in Bogotá

In the 1980s, Colombian capital Bogotá began to transform rapidly from a city of around 3 million people into a huge metropolis (today of more than 8 million). A contribution was made here from the mid 1980s by population incoming from the regions afflicted by rebel activity and/or battles between rival drug gangs. Specifically, the lack of political stability, activity on the part of groups of left-wing partisans in eastern regions and in Chocó, the growing significance of drugs cartels and the latter's designation of what had been cultivated land for new coca plantations all led a situation of mass flight of population to the cities, and above all naturally to Bogotá. While the escapees' recognition of the city as an "urban jungle" scarcely sounds positive, they regard it as such in that it may afford refuge from those who might seek to persecute them. Certainly there has been a growing conviction regarding the veracity of this idea, hence the huge influx of people. The resultant lack of places to live is characteristic for certain new "residential" districts that have come into being, as is the absence or near-absence of municipal services. "Rogue" residential construction is a phenomenon that now extends on to the slopes of the Eastern Cordillera, one of the many consequences being the considerable damage and loss of life arising out of mudslides that occur regularly here in rainy weather. Shanty towns rise up as if out of nowhere in many areas of the south and south-west, some kind of "house" being erected by incomers themselves – out of materials that are rarely of good quality, with no urban plan whatever, and on land not furnished with any infrastructure whatsoever. All of this left late 1980s Bogotá as a dangerous city even by Latin American standards.

Like most cities founded by the Spanish in the 16th century, Bogotá has a grid layout, meaning that different quarters are of similar size, and that roads intersect with one another at right angles. It is not unusual for streets running lengthwise or else crosswise to have numbers rather than names, this by the way allowing for a relatively precise determination of the length of the continuously built-up area stretching out from the centre (where street numbers are low) towards the periphery. The square or

rectangular quarters bounded by streets are known as *manzanas*, and they provide a basis for all divisions, classifications and typologies of urban space.

In the 1990s, the objectives of improving living conditions for Bogotá's inhabitants, and of moving forward with large-scale service-sector investment (including in public transport via the fast and safe network of *Metro Milenio* bus routes) needed to be based around an official division of the urban space into units reflecting the social statuses of inhabitants. This "stratification" process (involving the identification and categorisation of social strata) saw indicators of wealth and standard of living being devised for the different echelons or strata in society (*estratos*). At least as far as the provisions of the relevant Act were concerned, this step was not seeking to provoke socio-spatial discrimination, but was rather intended to achieve the opposite effect of reducing disparities when it came to the municipal services made available to those falling within given social strata. Above all, the aim was for the identified strata to be used as a basis for some kind of differentiation of the level of charges levied for the use of electricity, water, the sewer system (where present) and telephones.

The policy whereby strata were identified from the 1980s onwards categorised dwellings in terms of size, building materials used, access to municipal infrastructure, quality of the environs, number of rooms per family member and mean income per family member. The assumption here was that the standard and the location of a dwelling are sufficient factors to allow for a determination of a given person or family's allegiance to a given level of society, this in turn being a determinant when it came to the imposition of fees for using infrastructure and given media (Uribe Mallarino, Vásquez Cardozo, Pardo Pérez 2006; Czerny 2011a, 2012).

There is a widespread view that this official policy involving the socio-spatial identification of strata in society was first and foremost designed to improve living conditions for those inhabiting poor districts, by introducing an element of social solidarity whereby the poor pay less and the rich more for the same service. The reality was rather different, however, in that the aim was in fact to leave the enterprises supplying public services to households in a somewhat healthier financial condition. The 1990s saw the adoption of a Municipal Services Act providing for the commercialization of state enterprises supplying the above services (water, sewerage, waste collection and power). The market for the consumption of these services required better organisation, and it needed to be made more straightforward for the enterprises involved to collect charges for the services they were supplying. The government came to the conclusion that the only way to ensure more effective levying of charges would be for these to be differentiated.

The Act proposed established a division of society into 6 different levels that were to serve in the varying of payments in line with tariffs laid down for the use of electricity, water, gas and telephone, as well as the collection of refuse and the operation of the sewer system. Precise rates for the aforementioned services were then set, and it was decided that the real rate in line with real utilisation would be paid by those on the fourth level. In contrast, the payments levied on the remaining strata in society would differ from the prices for the media actually used. Thus the charges imposed on the first

three levels – 1, 2 and 3 – are to differing extents subsidised by the city authorities, and in part also by the richest echelons in society (from levels 5 and 6). The principle is as follows: the mean value of the true costs for the media referred to as borne by level 4 is established as the threshold on which the subsidies for levels 1, 2 and 3 are calculated, as well as the extra sums incurred by levels 5 and 6. Level 1 obtains a subsidy equivalent to 50% of the value, level 2 – 40% and level 3 – 15%. In turn, levels 5 and 6 pay 20% more than the average figure applying to level 4. The income obtained from the fees charge to levels 5 and 6 increases overall funds designated for the subsidising of the three poorest strata (Figure 1). The remaining part of the subsidy is covered from municipal funds, in the case of Bogotá from the *Administración Distrital* fund. The effect of this differentiation is that the lowest tariffs on level 1 may be only one-third as high as the highest applying to level 6. To ensure that the enterprises supplying municipal services in the city do not run losses, the central government and Solidarity Fund assign significant sums to make good the losses of the power-supply and telephone companies (which operate nationwide). In the cases of the enterprises responsible for water supply and sewerage, top-up payments are obtained from municipal funds. The point of reference at the moment the levels of top-up payments are determined is the mean level of use of the given service in the case of each level.

Table 1. The division into social strata in Bogotá

Social strata in Bogotá	Income per inhabitant	%
1 <i>Bajo-bajo</i> (lower-lower)	Below minimum pay	9.3
2 <i>Bajo</i> (lower)	Between 1 and 3 × average minimum pay	42.7
3 <i>Medio-bajo</i> (middle-lower)	Between 3 and 5 × average minimum pay	30.2
4 <i>Medio</i> (middle)	Between 5 and 8 × average minimum pay	9.1
5 <i>Medio-alto</i> (middle-higher)	Between 8 and 16 × average minimum pay	3.7
6 <i>Alto</i> (higher)	More than 16 × average minimum pay	1.7

Source: Alzate M.C. 2006.

Some authors also distinguish a level 0, comprising people with no permanent employment, living on *ad hoc* jobs, and otherwise relying on assistance from organisations operating in society or through churches.

Socio-spatial conflicts. From where do they arise?

The authors cited above consider whether the increased participation of levels 1 and 6 in the city space is associated with the policy of strata identification particularly favouring the lowest level; or else is a reflection of social polarization ongoing irrespective of Uribe's social processes (Mallarino, Vásquez Cardozo and Pardo Pérez 2006). The political situation in Colombia – in the 1990s especially – gave rise to intensified internal migration that included an influx into cities (most of all Bogotá) of people from areas subject to rebel and paramilitary activity. A study carried out by the *Secretaría de*

Gobierno del Distrito Capital estimated the number of people displaced by violence over the ten-year period at 227,000 (*ibid.*: 81). Truly the number is large, but the increase in population over the last decade due to still-other factors far exceeds it.

Figure 1. Bogota. Build-up area.

Study of the durability of Bogotá's socio-spatial structures draws on research concerning poverty and the polarisation of incomes. Data cited by Mallarino, Vásquez Cardozo and Pardo Pérez (2006: 82), after the DAPO Statistical Office, point to a marked intensification of poverty on the one hand, as well as a concentration of income within a small group of Bogotá residents on the other.

Figure 2. Social stratification in Bogotá

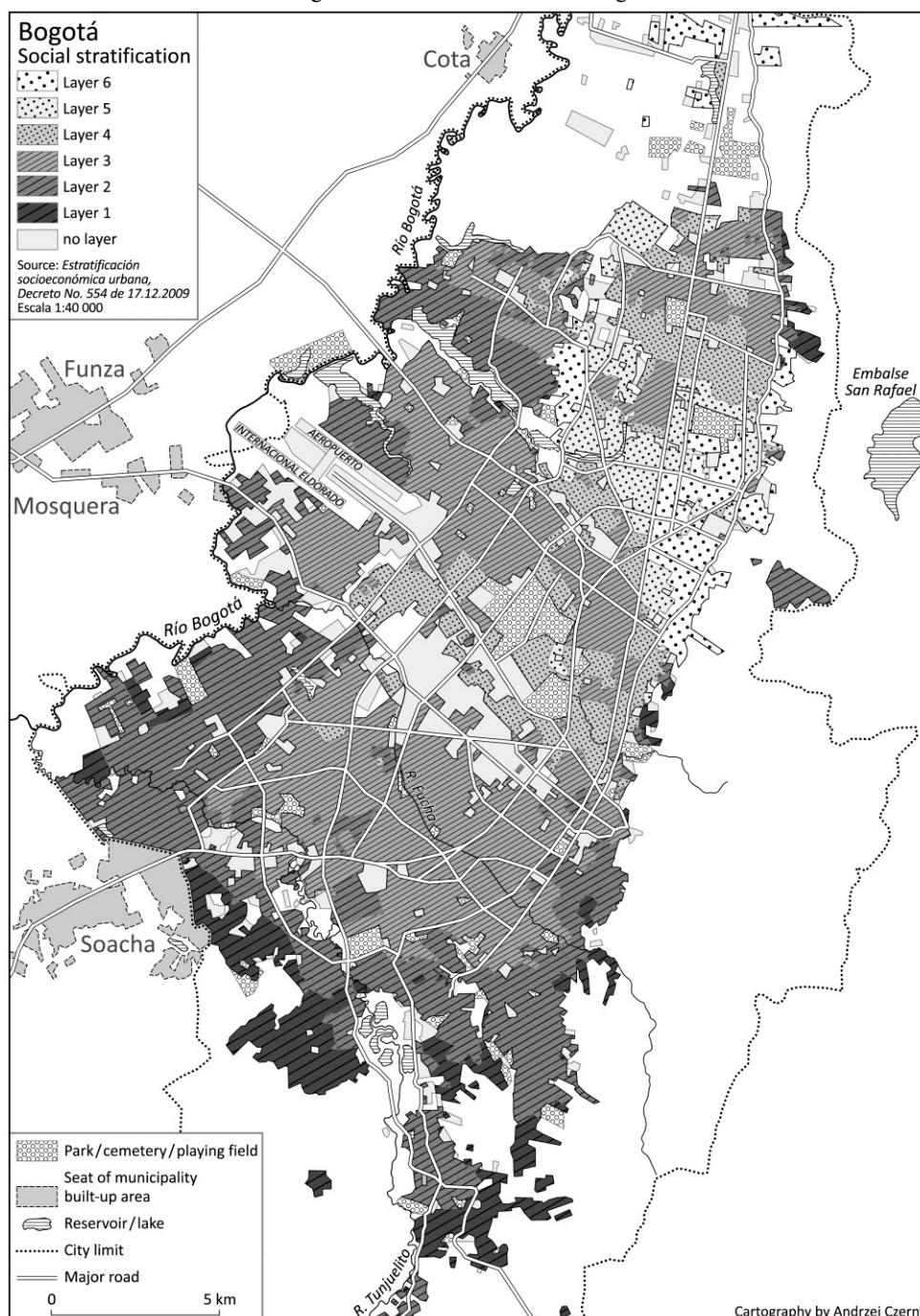


Table 2. Proportion of the Bogotá population that was poor over the period 1996–2003

Year	% of people that are poor	% of people classed as poverty-stricken
1996	24.0	4.7
1997	32.4	6.1
1998	36.3	7.8
1999	46.3	13.2
2000	49.6	14.9
2001	50.0	14.7
2002	50.3	17.0
2003	49.1	14.6

Source: Uribe Mallarino, Vásquez Cardozo, Pardo Pérez 2006, p. 82.

The above table sheds light on Colombia’s most difficult period from the political point of view, when the activity of guerilla groups, and of drugs gangs fighting each other, led to a genuine division of the country into areas in which a person might feel safe and areas that were beyond the control of the state authorities. It was in that same period that cases of people fleeing areas in which armed groups were active became widespread and normal. At the same time, both the 1980s and the 1990s formed an era in which the middle orders in the countries of Latin America (including Colombia) became poorer. In the face of such a universal trend, Bogotá too would inevitably witness an increase in the number of poor people, as well as an increase in size for the stratum of society made up of the country’s richest residents.

The increase in the share of poor people cross Bogotá space occurs first and foremost because of a rise in numbers of people displaced from rural areas, who are seeking a refuge in the capital city. An all-too-common phenomenon today is for inhabitants of many parts of the world to be pushed off the land belonging to them, or assigned to them many years ago on the basis of perpetual leases. Large-scale infrastructural or other economic developments (not least the expansion of new highly-commercial crops like soybeans into areas of what were previously family farms) is seen to entail activity that is in the nature of a forced resettlement of country people (including indigenous) mostly leading to a flight to the cities, and specifically the most deprived parts thereof. Cultural change ensues in local societies, as does a severing of social ties, loss of identity and far-reaching change where customs and traditions are concerned.

In line with the outlook espoused by Oliver-Smith (2010: 3), the most important problem within the category of expulsion and displacement is the “*uprooting*” of people from their former living environment, as well as the destruction (devastation) of their homes and communities albeit all in the name of progress and development. Those forced out of their homes incur major material loss – of home, accumulated assets and land – and are rarely compensated in full for what has gone. Even if they transfer to a natural environment similar to their native one, and not far away from where they

were before, the very act of resettlement changes their lives entirely, bringing huge modifications to living conditions and requiring changes in forms of activity or means of management.

The place and space relevant to these considerations may then be regarded as the main geographical elements to the analysis of the matter of displacement. A sense of place is the most important element shaping collective and individual identities, and is built through a perception of the joint history of place and context in which transformation over time occurs. In this regard, the main causal factors shaping identity are inter-personal relations within a local community, as well as inter-cultural relationships (Kwaśniewski 1993).

The sense of loss that accompanies the displaced, and the need for them to adapt in a natural and social environment that is different and new is what has left researchers so aware of just how important the sense of place is, notably when it comes to the creation of an “environment of trust” in which place, family relationships (relatedness), the local community, cosmology and tradition are all inter-related (Giddens from 1990, cited by Oliver-Smith 2010: 11). As well as operating in the cultural context, displacement is seen to impinge upon relationships between different forms of development (or non-development) and democracy, especially as that concerns the following factors of living conditions and places.

In countries in which people are expelled from their land, the dynamics to urban-planning processes are set by political relationships and the position of an authority unable to bring under control (or even adequately monitor) a conflict. The streams of displaced people appearing in waves in the city attest to an improperly-functioning democratic system and a lack of effectiveness where enforcement of the law is concerned. Previously-observed phenomena of social and economic inequality and division in the city are only intensified by the arrival of a wave of displaced or expelled people (Bohada 2010). On the basis of research concerning people transferring to Popayán, Guevara stated that the presence of new migrants from rural areas may be favourable to a city’s economy, since it enlarges the supply of cheap labour, increasing employment in the informal sector, street selling, employment to do housework or work on building sites, and the emergence of new micro-enterprises. The downsides in turn include increased criminality, not least robbery and petty street crime, and growth in the sale and abuse of inhaled substances (Guevara 2005).

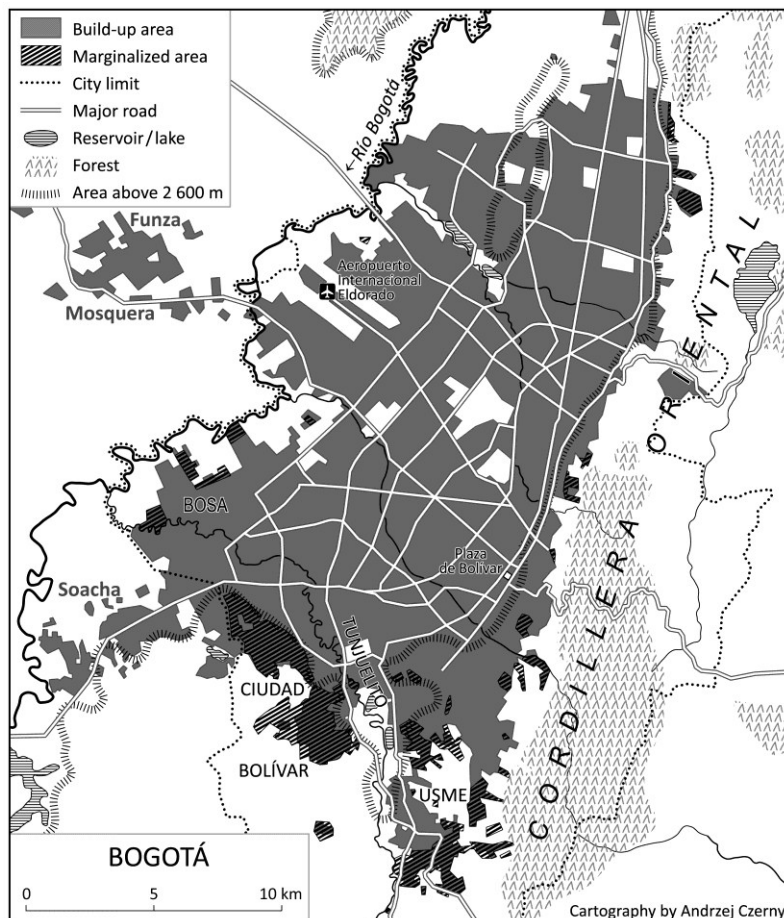
Studies of the largest groups “compelled” to resettle in Bogotá and Medellín show that their presence arouses much controversy in these cities’ inhabitants. The latter see the former as competitors on the labour market, responsible for increased unemployment, intensifying poverty and difficulties as regards housing (Villa 2005). The work of Calderon and Ibáñez (2009) – which compared a wide range of statistical indicators relating to the labour market – showed that over the short term the mass influx of displaced people exerted a negative influence on a city’s job market, with remuneration declining (in the informal sector also), the unemployment rate increasing, and the possibilities for those lacking qualifications to obtain work becoming yet more limited. The authors in question calculate that a 10% increase in numbers of displaced people coming in translates into an 8% decline

in real incomes, the figure even reaching 12.6% in the case of the informal sector (Calderón and Ibáñez 2009).

For three decades now, Bogotá has been (along with Medellín) one of the two most important receiving areas for those escaping from Colombia's rural areas. For the city – most especially the large city – is perceived by incomers from rural areas as a place of new possibilities, where there is work, access to education and healthcare, a place to live and – ultimately – a space in which anonymity is guaranteed. Notwithstanding many changes for the better over the last few years in the way Bogotá is administered and governed, the city is not ready to accept – and to extend appropriate care to – such a large wave of refugees.

Between 1980 and 2002, some 480,000 people (or perhaps 35,000 families) found refuge in Bogotá. That was then equivalent to 23% of all resettled or displaced former country-dwellers in the country as a whole (*La población desplazada en Bogotá* 2003). By 2010, that number had increased to almost 700,000, as set against over 3 million people resettled by force or otherwise transferring from rural areas and small towns (Bohada 2010).

Figure 3. Bogotá. Marginalized areas



According to UAID³, up to the mid 1980s, most escapees from rural areas arriving in Bogotá were originally from the south of the country, which is to say the Departments of Meta, Guaviare and Caquetá. The 1990s brought a renewed streaming of refugees from the Department of Antioquia, and then in particular those of Córdoba and Chocó. In turn, more recent years have brought to Bogotá those moving out of the Departments of Tolima, Huila and Cundinamarca, which have now become the lead areas when it comes to people being “turfed out” of rural areas. Data from the national office responsible for refugees indicates that Bogotá is mainly reached by those in essence being expelled from the Departments of Tolima, Meta, Cundinamarca, Antioquia and Caquetá.

Table 3. Departments from which the most refugees came to Bogotá in the years 1980–2002

Name of department	Number of families	%
Tolima	1,887	22.6
Meta	974	11.6
Cundinamarca	807	9.7
Antioquia	583	7.0
Caquetá	577	6.9
Santander	553	6.6
Other	2,981	35.6
Total	8,362	100.0

Source: *La población desplazada en Bogotá, una responsabilidad de todos*. 2003. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para Los Refugios ACNUR. Proyecto Bogotá Como Vamos.

The attached map (Figure 2) shows marginal districts inhabited by the poorest echelons in Bogotá society, to which first and foremost those expelled from the departments referred to find themselves directed. Among them there is an ever-greater Indian and Afro-Colombian population.

³ *Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada del Distrito Capital.*

Table 4. First places of habitation of families subjected to forced resettlement in Bogotá (1999–2002)

District of Bogotá	Number of families	%
Ciudad Bolívar	2,190	26.2
Kennedy	958	11.5
Bosa	863	10.3
Usme	704	8.4
Rafael Uribe	452	5.4
San Cristóbal	447	5.3
Suba	384	4.6
Engativá	384	4.6
Tunjuelito	281	3.4
Santa Fe	276	3.3
Fontibón	181	2.2
Puente Aranda	150	1.8
Usaquén	138	1.7
Chapinero	109	1.3
Fuera de Bogotá	97	1.2
Antonio Nariño	82	1.0
Los Mártires	75	0.9
Barrios Unidos	57	0.7
Teusaquillo	53	0.6
La Candelaria	38	0.5
Sumapaz	3	0.0
No data	440	5.3
Total	8,362	100,0

Source: *Unidad de Atención Integral a Población Desplazada. Datos: mayo de 1999 a agosto de 2002.*

Conclusions

What amounts to the expulsion of inhabitants from Colombia's rural areas – most especially to the country's large cities – has been found to bring about rapid expansion of marginal areas built up in an entirely *ad hoc* manner. What are being sought in the capital are a refuge, assistance and living conditions that do not compromise human dignity. Until recently, the presence of such people was of limited interest to both the authorities of the capital-city district and those of the country in general. However, for two years now the discussion on the situation of those who have been through forced displacement has come to extend to ever-wider circles, be these either political or academic. Leaving aside the phenomenon's political aspects, and the possibility of these being regulated, the presence in

Bogotá of those expelled, resettled or displaced by force – whichever term one cares to use – has its social and spatial consequences.

1. The spatial development of the city is presented by reference to a two-field model concerning the identification of the full range of social strata, as well as the quality of urban space. It is to the north of Bogotá that the districts providing homes for the middle and upper-middle classes are located, for example.
2. There has clearly been a recent reworking of the above spatial picture, notwithstanding its clear delimitation via a statutory process entailing the identification of social and spatial strata that has been carried out with a view to differentiation being achieved in the level of provisioning of urban infrastructure (Czerny 2012, 2011, 2011a). Districts conforming with the lower-middle strata in society are consolidating and taking on features once associated with districts resided in by middle levels. The periphery of the city and steep slope of the eastern Andes has groups of huts installed in a hurry by those coming into Bogotá as a result of forced resettlement.
3. People coming into a capital whose mountainous climate (at an altitude of 2400 m a.s.l.) does not suit those from hot regions (of either the Pacific or Caribbean Lowland) are often condemned to many months (sometimes many years) of stay in very bad conditions that lack the most basic elements needed for existence and welfare. They do not attract the support of the institutions established for the purpose – which are sometimes lacking anyway, hence it is easy for them to be absorbed on to the margins of society and become involved in criminal activity.
4. Social housing programmes do not encompass those who were forced to move away from their homes. As a result, many years may well pass before the housing conditions these people must endure begin to improve. A project introduced with great difficulty to allow those who have been expelled to return to their land encountered such institutional and psychological obstacles that it has ceased to be implemented.
5. The dynamic to Bogotá's spatial development point to a constant process of “stretching” of urban construction along the north-south axis, with a simultaneous increase in the disparities between a rich north and a poor south.

Bibliography

Alzate M.C. 2006. La estratificación socioeconómica para el cobro de los servicios públicos domiciliarios en Colombia ¿Solidaridad o focalización? Serie Estudios y perspectivas. Oficina de la CEPAL en Bogotá.

Amato P. W. 1970. Elitism and settlement patterns in the Latin American cities. Journal of the American Institute of Planners, 36, pp. 96–105.

Bähr J., Mertins G. 1981. Idealschema des sozialräumlichen Differenzierung lateinamerikanischer Großstädte. Geographische Zeitschrift, 69 (1), pp. 1–33.

- Bohada R. M. 2010. Desplazamiento forzado y condiciones de vida de las comunidades de destino: el caso de Pasto, Nariño. Revista de Economía Institucional, vol. 12, no. 23, segundo semestre/2010, pp. 259–298.
- Borsdorf A. 1976. Valdivia und Osorno. Strukturelle Disparitäten in chilenischen Mittelstädten. Tübinger Geographische Studien, 69. Tübingen.
- Calderón V., Ibáñez A. M. 2009. The impact of internal migration on local labor markets: Evidence from internally displaced populations in Colombia. Documentos CEDE 2009-14.
- Czerny M. 2012. Bogotá – “fragmented or structured city”? In: M. Czerny, G. Hoyos Castillo (eds.): Big Cities in Transition. City of North and South. Lambert Academic Publishing. Saarbrücken, pp. 196 – 231.
- Czerny M. 2011. The permanence of socio-economically marginal structures within urban space: The example of Bogotá. Quaestiones Geographicae, 30 (4), pp. 47–54.
- Czerny M. 2011a. Bogotá’s social-spatial structure and its permanence in the city’s spatial planning landscape. In: M. Czerny, J. Tapia Quevedo. Metropolitan areas in transition. WUW, Warszawa, pp. 87–104.
- Gormsen E. 1981. Die Städte im spanischen Amerika. Ein zeit-räumliches Entwicklungsmodell der letzten hundert Jahre. Erdkunde, 35 (4), pp. 290–303.
- Guevara, R. 2005. Popayán: cuna de hidalgos, asiento de desplazados. In: El desplazamiento en Colombia. Regiones, ciudades y políticas públicas, Bogotá, Acnur, Redif y Corporación Región.
- Kwaśniewski K. 1993. Elementy teorii regionalizmu. In: K. Handke (ed.): Region, regionalizm, pojęcia i rzeczywistość. Slawistyczny Ośrodek Wydawniczy, Warszawa.
- Mertins G. 1980. Typen inner- und randstädtischer Elendsviertel in Großstädten des andinen Südamerika. Lateinamerika Studien, 7. München.
- Oliver-Smith A. 2010. Defying Displacement. Grassroots Resistance and the Critique of Development. University of Texas Press, Austin.
- Sabatini F. 2003. La segregación social del espacio en las Ciudades de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Uribe Mallarino C., Vásquez Cardozo S., Pardo Pérez C. 2006. Subsidiar y segregar: la política de estratificación y sus efectos sobre la movilidad social en Bogotá. Papel Político, Vol. 11, No. 1, pp. 69–94.
- Villa, M. 2005. Desplazados: entre víctimas, peligrosos y resistentes a la guerra. Percepciones sociales y políticas públicas. In: Desplazamiento en Colombia. Regiones, ciudades y políticas públicas, Bogotá, ACNUR, Redif y Corporación Región.

Mediation – How to Promote Better Decisions in Spatial Planning

Ursula Caser, MEDIATEDOMAIN, Lda., ursicaser@gmail.com

Lia Vasconcelos, Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente / Faculdade de Ciências e Tecnologia / Universidade Nova de Lisboa, ltv@fct.unl.pt

Abstract

In a world of increasing complexity and international cross-border dynamics, spatial planning becomes insecure and vulnerable by conflicts. In complex decisions (e. g. site localization of stations, airports or bridges and all types of requalification of neighbourhoods) the probability, that there will be an obvious, consensual technical solution that will satisfy the diversity of interests and needs of affected stakeholders is decreasing. Top-down decisions may lead to the escalation of conflicts between politicians, planners, enterprises and citizens. More and more the civil society claims the right to have a say in order to assure that their needs and interests will be included in planning processes and in public decision making. Mediation is required!

Key Words

Spatial Planning – Mediation – Conflict – Collaborative Decision Making – Complexity

Resumo

No nosso mundo de crescente complexidade e dinâmicas internacionais e transfronteiriças, o ordenamento do território torna-se inseguro e vulnerável por conflitos. Para decisões complexas (por exemplo a localização de estações, aeroportos ou pontes, bem como para todo o tipo de requalificação de bairros) a probabilidade de existir uma solução técnica óbvia e consensual, que irá satisfazer a diversidade de interesses e necessidades das partes interessadas está diminuta. Decisões tradicionais “*top-down*” podem originar uma escalada de conflitos entre políticos, técnicos, empresas e cidadãos. Cada vez mais a sociedade civil reivindica o direito de ter uma palavra a dizer, a fim de assegurar que as suas necessidades e interesses serão incluídos nos processos de planeamento e tomada de decisão pública. A mediação é necessária!

Palavras-Chave

Planeamento Territorial – Mediação – Conflito – Decisões Colaborativas – Complexidade

1. Introduction

In a world of increasing complexity and international cross-border dynamics, spatial planning becomes insecure and vulnerable due to conflicts. For complex decisions (e. g. localization of stations, airports or bridges and all types of requalification of neighbourhoods) the probability, that there will be an obvious, consensual technical solution that will satisfy the diversity of interests and needs of affected stakeholders is decreasing. Top-down decisions may lead to the escalation of conflicts between politicians, planners, enterprises and citizens. More and more the civil society claims its right

to have the opportunity to a saying in order to assure that their needs and interests will be included in planning processes and public decision making. Mediation is required!

Mediation may be set up as an interactive participative process for collaborative decision making, led by external professionals, without a stake in the outcome. Directly and indirectly affected stakeholders will have their say and adversarial groups and the interested public will be included in the process. Genuine dialogue will lead to decisions easier for people to live with.

This sounds like a perfect solution, but reality teaches us that things are not so easy. For sure, a highway or an airport is not what any citizen would like to see built next to his or her house. Nevertheless even if mediation might not result in an overall consensus, dialogue and mutual understanding between stakeholders are more prone to promote innovative and sustainable solutions. Therefore, better spatial planning will be the result.

In this paper we will first describe the basic conditions for mediation to take place, the mediation process and the procedural phases, then we shall focus on challenges and opportunities related to the use of mediation in spatial planning, and thirdly we will present the most common myths regarding the implementation of mediation and analyse existing fears.

Finally we will take an outlook on the foreseeable use of mediation and / or mediative components as a methodological option for spatial planning in Portugal.

2. The Mediation Process – A Short Overview

Mediation is a structured process, conducted in order to prevent conflicts via collaborative consensus construction or aiming at the management of conflictive situations without going to court (MOORE, 2003). In this sense, two or more parties (stakeholders) use the intervention of one or several third-party neutrals (mediators) to help them conduct a productive, non-binding dialogue. This dialogue then will permit the parties to seek voluntarily and autonomously a consensual solution to improve their situation or to resolve their dispute.

This process passes generally through 6 phases (adapted from FIUTAK, 2009).

- Preparation

This includes the composition of a team of mediators, the attribution and division of roles and responsibilities between mediator and promoter, the clarification of mediation principles, process-rules and objectives, a stakeholder analysis, a preliminary process design, the choice of the venue and decisions on the timeframe of the sessions.

- Start of the mediation

Any mediation begins with an expression of commitment of participants to mediation's principles and rules. In the first sessions the main activities are: collection, compilation and analysis of information and data, joint analysis of lack of data, diagnosis of the situation as seen by

stakeholders, definition of issues and topics, agreement on an agenda and clarification of positions and expectations.

- Working with interests and needs

Next steps are to take an inventory and conduct an exploration of the different perceptions and “truths” of all participants, legitimating the – eventually - very different perceptions. Defended values have to be clarified and persuasive dynamics have to be stopped. Very important with regard to a collaborative process towards a consensual solution in a later stage, is the venting and management of emotions, to help participants educate and understand each other.

- Creating alternatives for settlement

In an approach of promoting creative solutions all possible alternatives are listed (whether they are potentially consensual or not). Participants are challenged to reflect on their BATNAS and WATNAS¹ (URY et al. 1992) and select options that seem implementable. Using collaborative consensus dynamics the options are adapted and concrete solutions are developed. Monitoring mechanisms might be established.

- Formal settlement

The mediation process ends generally with the stakeholders’ signature of a contract or an action plan. Celebration rituals may take place.

As to spatial planning, however, mediation processes need to be conducted flexibly. Process management must pass all the above mentioned steps but – at the same time - stay adaptive and use an iterative approach (see figure 1).

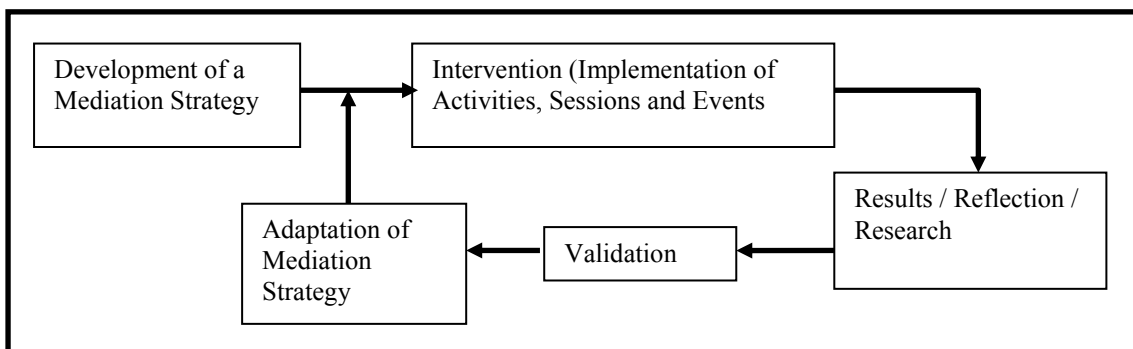


Figure 1: Iterative Approach of the Mediation Strategy

3. Challenges and Opportunities related to the use of mediation in spatial planning

As each case is a case, there is no recipe for the design and conduction of mediation in the context of spatial planning. Besides the paradigm of implementing an iterative process design, there are a number of specific challenges, related to the use of mediation in spatial planning such as:

- Finding and contracting skilled and experienced mediators

¹ BATNA = Best Alternative To a Negotiated Solution; WATNA = Worst Alternative To a Negotiated Solution

A professional intervention of a competent and knowledgeable team of mediators is paramount for the success of any mediated spatial planning process. As any other expertise, mediation requires specific skills and competences to assure success. Mediators must have gone through proper training, update their education continuously and practice regularly (EUROPEAN COMMISSION JUSTICE DIRECTORATE, 2004). Choosing a mediator demands attention to the proven experience as well as to his or hers relevant national or international accreditations.²

- Handling huge amounts of technical and non-technical information and data

All major planning processes have in common that they are preceded and accompanied by the realization of extensive administrative proceedings, and the development of a huge amount of data (studies etc.). It is one of the crucial tasks of the mediators to develop methodologies and time frames to make sure that all stakeholders have throughout the complete process the possibility to access and digest the relevant data and information in order to promote and guarantee informed decisions in each project step. Moreover, it is also the mediators' responsibility to develop - in articulation with the planning team - adequate working materials for the participants.

- Addressing diverging interests and needs

This challenge focusses on the human component as key to develop consensus. In mediation stakeholders get the opportunity to explore their interests and needs supporting their positions³. The mediator creates the space to encourage the sharing of different stakeholders views and the emergence into the opening of their interests. The legitimization and inclusion of these interests and needs promotes a "shared sense of belonging" (VASCONCELOS 2011) for the site under planning by the stakeholders, whatever interest group they come from (politicians, entrepreneurs, planners, architects and other public servants and citizens). Win-win solutions are sought.

- Defining the timing

The timing dilemma in spatial planning is twofold. One focus has to do with the conduction of mediation session during process lifetime (frequency of meetings, communication for mobilization of participants, media involvement). In this sense it is important to pay attention to the *globe* (COHN, 2009). The *globe* describes physical, structural, social, political and ecological surroundings, which condition the timing of the process. The *globe* might at any moment create disturbances and upset process design; hence mediators must keep conscious and take into account the constraints it may produce (HORNECKER, 2000). The other focus lies on the organization and timing of a specific session. Here the dilemma is related for example to the decision of when the session should take place. Experience shows that politicians and public servants attend less than

² e. g.: Accreditation by CEDR, IMI or other recognized bodies

³ Position versus Interest: Two people are fighting over an asset (e. g. an orange). Both say: "I want the orange" What will be the solution? Cut the orange in halves, so any of the persons gets half of the orange. This is the position oriented negotiation and solution. Mediators help to explore the interests and needs, asking "What do you want the orange for?" The two peoples' needs may be not the same (e. g. eat the orange versus use the peel for making a cake) Interest based solutions are different. (URY et. al. 1992)

entrepreneurs and citizens sessions scheduled for week-ends; during week days entrepreneurs and citizens are at work, whereas politicians and public servants are more probable to attend the session as they might have been designated to do so by their employer.

- Creating a pathway for participative competent decision making

Spatial planning aims in content and timing to a better future. The horizons of timing therefore lie beyond the actual political and administrative system in charge. RENN & OPPERMANN (1995) have pointed out that, particularly in spatial planning and environmental policy, the balance between understanding-oriented planning (building on argumentative interaction) and performance-oriented administrative procedures of decision making are disturbed. Civil Society demands (and has a right) to be more directly involved in more transparent processes as pathways for decision-making. Traditional processes tend to cause more frustration than to solve it, as civil society feels a legitimacy deficit, resulting in discontent and criticism of the government's planning and decision-making processes. To overcome this situation, the participation of representatives of the affected civil society is paramount. Stakeholders must be able to recognize that their interests have been taken into account to enable them to accept certain decisions as legitimate - even if they do not agree with those decisions. Mediation appears here as an alternative to the administrative planning procedure. Intervention would be planned mainly in two phases: a phase of public participation followed by the – eventually collaborative - decision-making stage.

4. Myths and Fears

In situations where information is lacking and knowledge vague, myths and fears tend to grow. These lead to wrong assumptions and influence attitudes. When decisions have to be made regarding the type of the planning process model to be adopted, it is normally the deciders' ideas on processes and possible outcomes that determine the choice. Traditional top-down technically oriented planning is still the most common option. Therefore we feel a need to de-mystify in this chapter the most current wrong ideas on mediation.

- All conflicts are mediable

Mediation does not fall from heaven and solves all problems. On the one side of the spectrum stakeholders must feel that there is an adversarial situation, and if conflicts are too escalated there will be no readiness to dialogue or to take the counterpart(s) interests into consideration. In fact consensual conflict management is most appropriate in the “middle stages” of escalation. With regard to the 9-step conflict escalation model of GLASL (1985), mediation will be most promising in steps 2-7.

1	HARDENING: Difference over some issue or frustration in a relationship proves resilient to resolution efforts	Internal solving
2	DEBATES AND POLEMICS: Discussions tend to develop into verbal confrontations	External professional process conduction is needed
3	ACTIONS, NOT WORDS: The parties no longer believe that further talk will resolve anything, and shift their attention to actions.	
4	IMAGES AND COALITIONS: The conflict is no longer about concrete issues, but about victory or defeat.	
5	LOSS OF FACE: The conflict parties feel that they have suddenly seen through the mask of the other party, and discovered an immoral, insane or criminal inside.	
6	STRATEGIES OF THREATS: The conflict parties resort to threats of damaging actions, in order to force the counterpart in the desired direction.	
7	LIMITED DESTRUCTIVE BLOWS: The basic sense of security of the parties is undermined, the counterpart may be capable of very destructive acts. Securing one's own further survival becomes an essential concern.	facilitation or mediation
8	FRAGMENTATION OF THE ENEMY: The attacks intensify and aim at destroying the vital systems and the basis of power of the adversary.	No more dialogue possible
9	TOGETHER INTO THE ABYSS: To destroy the enemy is more important than self-preservation. Not even one's own survival counts.	

Figure 2: Glasl's Nine-Stage Model Of Conflict Escalation (adapted from JORDAN, 2000)

- Everybody decides everything

Planning oriented mediations are always characterized by the participation of a great diversity of stakeholder groups with unequal power and competencies (CASER 2009). Their involvement is an essential prerequisite for a successful mediation in spatial planning as well as it is the full consideration of the interests and needs of all stakeholders that are affected by the plan to be developed. This basic requirement makes the difference in comparison with conventional administrative decision making (BRYSON et. al. 1992). For subsequent acceptance and sustainability of results it is essential to integrate all relevant interests (CARPENTER & KENNEDY, 1988). This does not mean, however, that all stakeholders will take part in every decision. In fact promoters have to define clearly and in advance which issues are open for discussion and collaborative decision making and which are not. This has to be communicated to the participants to ensure that they do not develop wrong expectations (SUSSKIND & CRUIKSHANK 1987).

- Technical knowledge is the basis for a good solution

Many professionals think that citizens cannot competently contribute to planning decisions as they do not have technical knowledge. It is true that citizens in general are not technical experts, however it is important to consider that lay knowledge is a different type of knowledge, but equally valuable. Lay knowledge is often very precise and brings the local and living expertise to the process. All users of a certain space (like f. ex. residents, cyclists, fishermen, etc.) know how they feel using the space, what works well or bad and what they would need to be more satisfied. Thus lay knowledge can add a high value to any planning process and help for developing consensual and sustainable solutions. This type of knowledge is still nowadays often excluded from decision-

making in spatial planning (VASCONCELOS 2011). Mediation builds on the equal inclusion of all different types of knowledge without giving privilege to one over another.

- People are egoistic, therefore each stakeholder will care only for his very own need

Of course lots of different interests and needs have to be addresses in mediation as each participant has the legitimate right to try and improve his own situation. But consensual and collaborative process dynamics must not be underestimated. During the phase of exploration of interests and needs, stakeholders normally discover common interests, and educate each other on everybody's perspective, values, and emotions. As one of the core concepts of mediation is to separate "process" "problem" and "people" (SUSSKIND, 1999), participants will feel that their say is taken seriously into account. As a result confronting discussion dynamics ("I/We" claim...) transform into a joint reflection ("We" understand the situation in its complexity and propose...).

- The use of mediation is felt as a threat to political power

Still today participation is mainly introduced on legislative demand. Generally this happens in in a late stage of planning (in the phase of the public discussion of a plan where nearly everything is already decided and the plan is quite consolidated) and in traditional formats (meetings with presentations and all discussions in plenary). Politicians and planners try and seek to maintain "control" on "their" planning process. Including the civil society from the beginning is often viewed by the decision making and scientific-technical arenas as giving away part of their power and seems to bear a possible danger for generating "confusion" in the process. Mediation and real active participation so far seems to be only an option in conflictive situations where all traditional processes failed, or when decision makers expect strong resistance by civil society, in other words: when power loss is occurring anyway.

Whoever participated in a professionally conducted mediation knows that consensus construction implies empowering the "weaker groups". Thus this does not mean to de-power the "powerful". Powerful parties will not lose authority giving the word to weaker parties and have them have the opportunity to express their ideas. Power equilibration mechanisms serve to create an appropriate climate for equilibrated and respectful collaboration where satisfaction with process and outcome can grow naturally. As participated solutions happen to be far more consensual and sustainable than top-down designed plans the reverse effect very often is the case: "decision makers that participate at eye-level with all other stakeholders gain respect, consideration, trustworthiness and in the end even more political power than they used to have before" (CASER 2009).

5. Final Considerations

Hopefully mediation will also in Portugal become increasingly a methodological option in spatial planning processes in order to solve complex problems and to involve the affected and interested stakeholders. The crucial challenge consists in designing and conducting a process that creates an

arena for an open and genuine discussion. As each case is unique, complex mediations require case-to-case specific dynamics and procedures. Experience teaches us more and more that top-down decisions for spatial planning can provoke conflictive situations, that may cause protests (politically unwelcome), blockings of construction works (technically unacceptable), and even court intervention (long lasting and expensive).

Mediation, however, cannot be considered as the one and only process for best decision making and conflict resolution in all situations. Furthermore mediation and participation are not safe from abuse. Initiated under a “modern naming procedure”, and led by tactical thoughts, processes whose methodological lines are not far from the conventional approach can be named participation or mediation.

However, if conditions prove to be fulfilled, mediation is promising and the process can be designed, prepared and conducted towards success. Particularly in a period of scarce resources transformative society calls for new - more efficient - processes, taking advantage from the resources available to build a better society. Mediation may constitute a way to mobilize a diversity of resources available in the society but usually forgotten, such as knowledge. Moreover, only having passed through a transparent participation of all interested stakeholders factually correct decisions can be considered as also socially right.

Compared to top-down decisions that are “sold to the public” as the one and only best solution in the given context, mediation appears comparably more open to new alternatives, able to promote innovation and more prone to lead to sustainable results.

6. References

Bryson, J. & Crosby, B. (1992). Leadership for the Common Good - Tackling problems in a shared power world. San Francisco, 2nd ed., 496 p.

Carpenter, S. & Kennedy, W. (2001). Managing Public Disputes: A Practical Guide for Professionals in Government, Business and Citizen's Groups. San Francisco, 314 p.

Caser, U. (2009): “Socio-Environmental Mediation: Myths and Fears.” Revista de Estudos Universitários **35 (2)**: 67-83

Cohn, R. (2009). Von der Psychoanalyse zur Themenzentrierten Interaktion. Stuttgart, 15th ed., 248 p.

European Commission Justice Directorate (2004). European Code of Conduct for Mediators http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf

Fiutak, T. (2009). Le Médiateur dans l'arène - Réflexions sur l'art de la médiation. Paris, 224 p.

Glasl, F. (1982). The process of conflict escalation and roles of third parties. Conflict management and industrial relations. B. J. Bomers & R. B. Peterson (Eds.). The Hague:119-140

Hornecker, E. (2000): Process and Structure -- dialectics instead of dichotomies. Position paper for E-CSCW Workshop on “Structure and Process: the interplay of routine and informed action“, 6 p. <http://www.ehornecker.de/Papers/TZI.pdf>

Jordan, T. (2000). Glasl's Nine-Stage Model Of Conflict Escalation. 9 p. www.mediate.com/articles/jordan.cfm

- Moore, C. (2003). The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict. San Francisco, 3rd rev. ed., 624 p.
- Renn, O & Oppermann, B. (1995). „Bottom-up“ statt „Top-down“ – Die Forderung nach Bürgermitwirkung als (altes und neues) Mittel zur Lösung von Konflikten in der räumlichen Planung.“ Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, **SH 6**: 257-276
- Susskind, L. & Cruikshank, J. (1998). Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes. New York, 2nd ed., 364 p.
- Susskind, L. (1999). The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement. Sage Publications, 1176 p.
- Ury, W.L., Fisher, R. & Patton, B. M. (1992). Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In, Houghton Mifflin Harcourt, 2nd Ed., 200 p.
- Vasconcelos, L. (Coord.), Oliveira, R. & Caser, Ú. (2009). Governância e Participação na Gestão Territorial - série Política de Cidades. DGOTDU, Lisbon
- Vasconcelos, L. (2011): Inovação Precisa-se! O desafio na encruzilhada da crise. Estúdio Prévio 0, Revista do Centro de Estudo de Arquitectura, Cidade e Território da Univ. Autónoma de Lisboa. 6p. <http://www.estudoprevio.net/artigos/1/lia-t.-vasconcelos-inovacao-precisa-se-o-desafio-na-encruzilhada-da-crise>

The *functional* gap: a reflection on the limits to institutional capital

João Morais Mourato, Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa, joao.mourato@ics.ul.pt

Abstract

Functional regions have earned a growing relevance in EU documents and proposed regulations for the EU financial framework for 2014-2020. In fact, the European Commission proposals for the five Funds of the Common Strategic Framework, as well as several other strategic documents, let believe that the concept of *functional region* may be an important tool in the design and implementation of some instruments of EU cohesion, rural development and even specific sectoral policies in the 2014-2020 financial programming period. The use of *functional regions*, as a policy tool, brings along a large set of challenges that test the limits of the institutional capital of the territories where they will be implemented. In this paper we will expand on the institutional constraints and capacity gaps that may emerge in the face of the use of *functional regions* as a policy concept and forward a set of pre-emptive guidelines towards an institutional environment that will better accommodate partnership-based *functional* policies.

Key Words

Functional regions, public policy, planning, institutional capital.

Resumo

As *regiões funcionais* ganharam crescente importância nos documentos e propostas de regulamento da preparação do quadro financeiro da União Europeia para 2014-2020. De facto, as propostas da Comissão para os cinco fundos do Quadro Estratégico Comum, e outros documentos estratégicos, deixam antever que o conceito de *região funcional* pode ser importante no desenho e implementação de alguns instrumentos da política de coesão, desenvolvimento rural e até de algumas políticas sectoriais no período de programação financeira de 2014-2020. O uso das *regiões funcionais*, como instrumento de política pública, testa os limites do capital institucional dos territórios onde serão implementadas. Neste artigo iremos debater os obstáculos institucionais e lacunas de capacitação que podem emergir do uso das *regiões funcionais* e iremos sugerir algumas linhas de orientação para a construção de um ambiente institucional mais acolhedor de políticas públicas *funcionais*.

Palavras-chave

Regiões funcionais, políticas públicas, ordenamento do território, capital institucional.

1. Introduction

The preparatory work for the forthcoming European Union (EU) Financial Framework for 2014-2020 is currently underway. Although its final outline is yet to be defined, several core differences to the previous financial frameworks can already be identified. For example, there is a major shift from a mainly sector/region-based operative philosophy to a (multi) theme-based, multi-fund, place-based operative approach. The foreseen implementation of this increasingly territorialised financial framework builds on a strong emphasis on partnership-based governance solutions. These are the cornerstone of the new proposed programming instruments such as the Integrated Territorial

Investments (ITI) or the Community-Led Local Development (CLLD) and are equally fundamental to the planned use of *functional regions* as a key policy concept. However, this shift is far from being a given fact. Although the emphasis on partnerships is evident throughout the proposed regulations under discussion, in the end, its impact is fully dependent on the Partnership Contract to be established between the European Commission and each EU member state for the duration of the 2014-2020 programming period.

In this paper, we will explore the potential impact of a proactive response from the member-states to the Commission's proposals. In order to do so, we will focus on *functional regions* as a policy concept. We will begin by exploring the different perspectives on the concept of *functional region*. We will later identify and discuss the main challenges of its use as a policy tool. Finally, we will reflect on how *functional* approaches to territorial development strategies represent a test to the limit of the institutional capital of the territories where they are implemented. The paper ends by systematising a set of recommendations in order to mitigate the negative impact of this limit.

2. The Policy Context: The Forthcoming 2014-2020 EU Common Strategic Framework

The development of the forthcoming 2014-2020 EU Common Strategic Framework (CSF) builds on three core elements outlined by the European Commission: the Europe 2020 strategic document¹, the Budget for Europe 2020 financial outlook² and a draft set of regulations for the future Community policies. Europe 2020 outlines three priorities:

- i) intelligent growth: to develop a knowledge and innovation-based economy;
- ii) sustainable growth: to promote a more ecological, competitive and efficient economy in terms of resources usage;
- iii) inclusive growth: to promote an economy with high levels of employment that secures social and territorial cohesion.

In order to achieve these three main goals, the Commission outlines five main objectives, framed by a quantitative benchmarking framework. Furthermore, the Commission proposes that each member state should translate Europe 2020 into national objectives and development guidelines. Europe 2020 holds many references to territorial cohesion, but its three priorities, its five main goals and also some additional flagship initiatives are outlined in a non-territorial way. In that sense, there are no explicit references to *functional regions*.

The Commission's project in line with the objectives and goals of Europe 2020 requires a Common Strategic Framework at the EU level and a set of partnership contracts between the Commission and each one of the member states. The CSF envisages to achieve the common thematic objectives and the

¹ COM (2010), 2020 final, 3.3.2010.

² COM (2011), 500 final, 29.6.2011.

intelligent, sustainable and inclusive growth goals outlined in Europe 2020 via the use of the different Community funds set in place in a integrated form (art. 10, CPR).

The Community proposed regulations (CPR) aims to ensure a more coordinated and coherent use of the five Community funds: the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF), the Cohesion Fund (CF), the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF).

The partnership contract identifies the commitments established between national and regional partners and the Commission in view to achieve the objectives set by Europe 2020 (art. 13, CPR). These contracts closely correspond to the National Reform Programmes that the member states have to develop and implement in the context of the Europe 2020 Strategy. They set out priorities for investment, allocation of resources and targets to be achieved.

The partnership contract mirrors one of the Commission's underlying goals for the future CSF: to reinforce the territorial dimension. This objective is a clear reflection of the expansion, in the Treaty of Lisbon, of the EU's cohesion goals. In other words, alongside economic and social cohesion it is now a clearly outlined purpose of the EU to pursue territorial cohesion. Concurrently, a growing significance is being given to cities, functional geographies and subregional level interventions. This is particularly clear when we consider the territorial development integrated approaches (art. 14 [b], CPR) that the partnership contracts should consider: the Community-Led Local Development (CLLD) and the Integrated Territorial Investments (ITI).

The CLLD intends to mobilise local³ potential and facilitate multi-dimensional and trans-sectoral interventions. For that purpose, the Commission suggests that member states should make use of subregional community-led initiatives. Moreover the Commission encourages member states to promote CLLDs and Local Action Groups that represent the interests of local communities⁴. The ITI are expected to come into place when multi-theme, multi-fund interventions are in order (art. 99, CPR). In retrospect, the European Commission proposals for the five Funds of the CSF let believe that the concept of *functional region* may be an important tool in the design and implementation of some instruments of EU cohesion, rural development and even specific sectoral policies in the 2014-2020 financial programming period. But what can be defined as a *functional region*?

³ “There is no definition of local in the legislative proposals, this will depend on the institutional set-up of the Member State. The important thing about the local development approach proposed is that it be community-led. Therefore the local area should have sufficient critical mass to implement a viable local development strategy and, at the same time, be sufficiently small to allow for local interaction. A delegated act will set out criteria for the definition of the area and the population covered by the strategy” (art. 29 [6] CPR).

⁴ Local Action Group “does not have to correspond to, and can cut across, administrative boundaries but how this will be organised is up to the Member States” (DG G 1 Regional Policy Team).

3. *Functional Regions as a Policy Concept*

It is nowadays acknowledged that political-administrative boundaries not always provide the best territorial framework for the design and implementation of public policy. In fact, administrative boundaries overlook, and therefore artificially break up ecological, socio-economical and cultural continuums that overlap and extend beyond those borders. In other words, *functional regions* are sub-regional spatial units, non-overlapping with political-administrative boundaries and with relevant levels of (real or potential) internal interdependency.

The conflicting nature of the mismatch between political-administrative spaces and the optimal territorial implementation frameworks for public policy has been growing. This divide results from the growing mobility of people, goods and capital, and the consequent strengthening of the interaction and inter-dependency relationships between different political-administrative territories. On top of this, we must also acknowledge the growing awareness of academics, practitioners and decision-makers to the systemic nature of many natural and human phenomena. This trend has gathered increasingly stronger political significance, namely when sub-regional policies are concerned. In fact, the growing number of inter-municipal cooperation and associativism, the emerging territorial pacts, etc., have fuelled a growing number of studies about the relationships between political-administrative spaces, neighbouring territories, functionally integrated spaces that extend beyond administrative borders and policy relevant territorial frameworks.

The growing number of supra-local but infra-regional integrated territorial interventions and the consequent new territorial forms of political organisation call for new concepts that encompass these realities and demand the production of new indicators that seek to understand and assess these new geographies. This debate has grown particularly strong in the research concerning the processes of periurbanisation, suburbanisation and metropolitanisation. For example, it is nowadays acknowledged that metropolitan areas can be understood from three very different but complementary viewpoints:

- i) their political-administrative nature: they stand on legal ground as an administrative instrument of the State, they are bound by political legitimacy principles defined through electoral processes and they overlap official statistic information collection units;
- ii) their morphological nature: based on the spatial continuum of physical phenomena such as built area, demographic density, land use, etc.;
- iii) their functional nature: defined by the interactions between the urban centre and the surrounding areas (e.g. travel-to-work commute).

The most common designation for these geographies of a functional nature is *functional regions*. The concept of *functional region* is polymorphic and multi-scale. It can be used in the context of great metropolis, of networks of mid-sized cities close to each other, or of predominantly rural regions with urban centres of small dimension. Although usable in all of the cases mentioned above, most references to *functional regions*, both in the academic and policy literature, are drawn from an urban,

and mainly metropolitan, perspective. Hence the common, explicit or implicit, association between *functional regions* and urban-rural relationships.

In other words, *functional regions* may reflect: i) a urban-rural perspective (e.g. commuting patterns, etc.); ii) a rural-urban perspective (e.g. access to public goods and services by rural areas inhabitants, etc.); or iii) a transversal perspective (e.g. integrated management of ecosystems that cross both urban and rural territories; mid and small size cities polycentric development strategies, etc.). Let us briefly review what each of these entails.

3.1. Functional Regions from a Urban-Rural Perspective

The urban-rural perspective was the first one to be developed, which justifies the greater maturity and precision of its concepts and debate, namely when we compare it with the rural-urban perspective of *functional regions*. Table 1 systematises the different concepts used in the context of *functional regions* from a urban-rural perspective. Most of these concepts evolve from a cornerstone of the definition of *functional regions* (i.e. travel-to-work areas). Table 1 aggregates information from different origins. Therefore the degree of articulation and overlap between concepts varies. The last three concepts are broader and there has not been, so far, in the literature, an attempt to further clarify their differences nor their articulation and systematisation.

Concept	Nature	Description
Travel-To-Work Area (TTWA) ⁵	Functional	Area that corresponds to the employment basin of a major city or conurbation defined by travel-to-work commute. In the United Kingdom, TTWAs mean that: i) at least 75% of the active resident population works in the area, and ii) at least 75% of those who work in the area reside in the area.
Morphological Urban Area (MUA) ⁶	Morphological	According to ESPON, MUA correspond to a urban space (NUTS-5) with at least 650hab/km2. MUAs are the densely populated urban centres of FUAs, which in turn are the employment basins defined by TTWAs around MUAs.
Functional Urban Area (FUA) ⁷	Functional	FUAs correspond to a urban area with a centre of at least 15.000 inhabitants and a total population of at least 50.000 inhabitants. FUAs are defined by their influence area in terms of TTWAs, calculated at the LAU2 level. A FUA includes one or more MUA, as well as the surrounding areas in which at least 10% of the population works within the limits of the MUA. There are cross-border FUAs, although existing data is still scarce (e.g. ESPON Metroborde project).
Larger Urban Zone (LUZ) ⁸	Political-administrative	According to Urban Audit, LUZs are based on FUAs and represent an attempt by EUROSTAT to harmonise the definition criteria for a metropolitan area at the EU level. LUZs encompass FUAs with at least 500.000 inhabitants fitted to the respective administrative boundaries.
Poli Functional	Functional	Poli-FUAs are groups of neighbouring FUAs. To identify a Poli-FUA one of the following conditions must be met:

⁵ G.C.A.L. (2010).

⁶ ESPON (2007a).

⁷ ESPON (2011).

⁸ The Larger Urban Zone: <http://www.urbanaudit.org/help.aspx>

Urban Area (Poli-FUA) ⁹		<p>i) metropolis (> 500.000 hab.) with its urban centres located less than 60km apart and adjacent employment basins;</p> <p>ii) two cities of a large dimension (> 250000 hab.) with their urban centres located less than 30km apart and adjacent employment basins;</p> <p>iii) one metropolis and one city of large or medium dimension (> 100.000 hab.) with their urban centres located less than 30km apart and adjacent employment basins;</p> <p>iv) metropolis (> 500.000 hab.) with its urban centres located less than 60km apart, separated only by the employment basin of a FUA, which is adjacent to both.</p>
Metropolitan European Growth Area (MEGA) ¹⁰	Functional	Building on the FUA concept, MEGAs cross the morphological criteria of population density with functional criteria highlighting the location of supra-national functions (i.e. transport, economic activity, control functions, territorial management and governance, etc.) MEGAs are metropolitan FUAs that individually or collectively have the population size, the economic potential and a strategic location (i.e. gateways, logistic hubs, etc.) enough to become economic growth areas at the European scale.
Functional Economic Market Area (FEMA) ¹¹	Functional	Although there are methodological concerns about their outline FEMAs are defined by the different economic relationships that exist between the city and the region, such as TTWAs, housing markets, local business networks, geographical patterns of the consumption of goods and services by the population, etc.
City-Region ¹²	Functional	It concerns the city and its <i>hinterland</i> , defined by its labour market, transport networks, TTWAs, and assumes the existence of some form of supra-local government. Mainly existing in the United Kingdom.
Functional Region ¹³	Functional	The OECD defines functional region as a territorial unit that result from the organisation of the social and economic relationships in space and not by the conventional political-administrative or historical-geographical criteria. A functional region is usually defined by labour market related criteria and TTWAs.

Table 1: Conceptual framework for *functional regions* from a urban-rural perspective

3.2. Functional Regions from a Rural-Urban Perspective

Contrastingly, the rural-urban perspective has not matured as much, conceptually speaking. We must nevertheless outline the concept of *rurban*, which has been developed by the OECD, the rural-urban partnerships¹⁴ as a policy tool as well as a concept in recent research (e.g. EDORA, ESPON). From the OECD (2011) standpoint, rural-urban relationships take place at five main levels: i) exchange of services; ii) exchange of goods; iii) exchange of financial resources; iv) infrastructures connections; and v) movement of people (see Figure 1). Curiously, there are no considerations about the ecological structures and ecosystems that intertwine rural and urban areas.

¹⁰ ESPON (2007a).

¹¹ G.C.A.L. (2010).

¹² NLGN (2005).

¹³ OECD (2011).

¹⁴ ESPON (2007b).

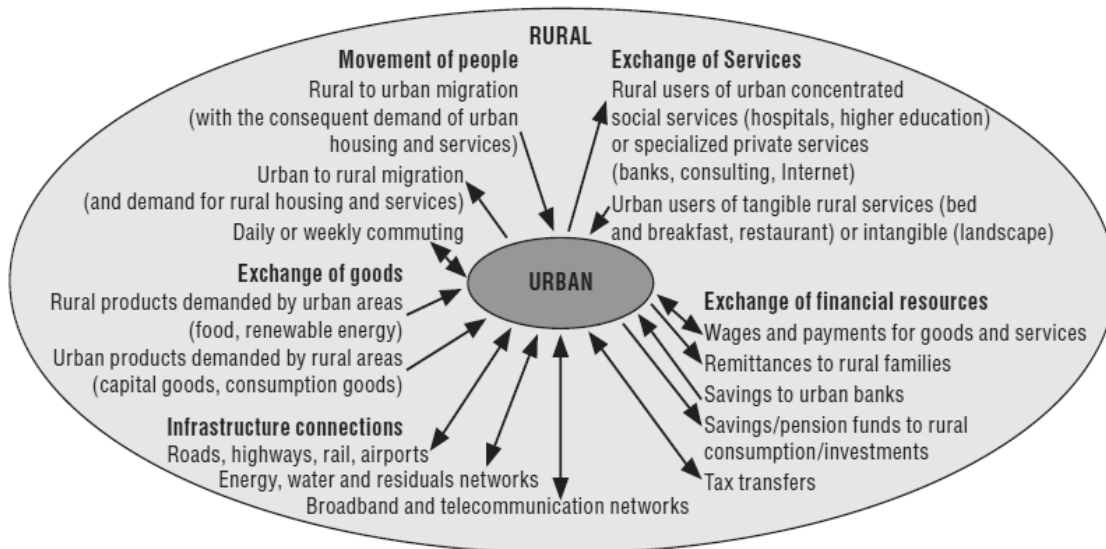


Figure 1: Rural-urban relationships (OECD, 2011)

As far as the European Union is concerned, the rural-urban relationship must be approached mainly through the creation of partnerships. The urban expansion (urban sprawl), periurbanisation, and subsequent decay of ecological systems (ESPON, 2007: 49) were one of the main reasons why urban-rural relationships were included as one of the pillars of the European Spatial Development Perspective (ESDP, 1999).

The ESDP advocated the promotion of partnerships between cities and the surrounding rural areas in view to reinforce *functional regions*. It also called for the integration of the rural areas located near to the large cities in the latter territorial development strategies in order to promote a better functional integrated planning. However, as ESPON (2007: 55) highlights, although there is a significant body of knowledge on the interaction, exchanges and fluxes present in the rural-urban relationships, there is a surprisingly small number of related theoretical and conceptual developments. In fact, both OECD and EU (ESPON, INTERACT, FP7, etc.) have failed to develop a set of operative concepts of *functional region* like the ones that have been produced from a urban-rural perspective (Table 1). Table 2 presents a possible systematisation of the concepts that are nowadays present in the literature.

Concept	Nature	Description
Rurban area	Functional	Functional regions are the geographical spaces where most economical processes take place. Each local economy is made up of different markets – employment, housing, services, etc. –, which dynamics generate fluxes of people, information and goods that usually do not stick to administrative boundaries. To coincide the governance ‘spaces’ with the economic processes ‘spaces’ will allow to internalise the local externalities of regional policies. Functional regions should, therefore, be based on the creation of partnerships and in the coordination of policies between public and private actors.
Rurality ¹⁵	Functional Morphological	Support concept to the creation of typologies of characterisation of the distinction between rural and urban areas, using criteria such as population density, land use and accessibility to transport and communication infrastructure.
Rural Urban Regions (RUR) ¹⁶	Functional	RURs are the territorial units of the PLUREL project. They include a FUA and the surrounding rural area.
Periurban area ¹⁷	Functional Morphological	Periurban areas are defined (PLUREL) as the outcome of the development of non-continuous built areas in rural space that hold urban agglomerates with less than 20.000 inhabitants and an average population density of at least 40hab./km ² .

Table 2: Conceptual framework for *functional regions* from a rural-urban perspective

3.3. *Functional Regions* from a Transversal Perspective

This is by far the less developed perspective both from an analytical and conceptual standpoint. Despite the intrinsic transversal nature of the several networks and systems that crisscross and interconnect urban and rural areas, there have not been produced any specific concepts usable in the context of *functional regions*. Concepts such as *bioregion* or *ecoregion*, despite their obvious potential, have been developed in other thematic contexts that have no direct connection with the debate about *functional regions* as areas of interaction and interdependency between the urban and rural worlds.

4. *Functional Challenges*

The official acknowledgment by the EU and the OECD of *functional regions* as territorial frameworks of reference for the design, implementation and financing of territorial development policies does not enable by itself its use. There are significant obstacles at both the information and the policy-institutional levels.

4.1. The Information Challenge

There are substantial limitations concerning the collection and analysis of statistical data and subsequent indicators development that allow to make full use of the concept of *functional region* as a

¹⁵ ESPON (2007b).

¹⁶ Piorr, A. *et al.* (2010).

policy tool. The evolution of the indicators currently linked to functional urban regions reflects the dichotomy between the morphological and functional perspectives outlined in table 1.

Therefore, on the one hand, there are indicators that aim to identify and characterise the urban centre and its area of influence and, on the other hand, there are indicators that aim to quantify the connections, interactions and existing fluxes between the centre and its surrounding area. Overcoming this dichotomy banks on the construction of a multi-scalar, transectoral set of indicators adaptable to different territorial realities.

There is no consensual set of indicators on *functional regions*. Recent research (CES, 2012) forwards an attempt at a systematisation based on the theme, source of information, scale and objective of *functional region* related existing indicators. On top of the difficulty of finding a reliable set of indicators, there are an additional number of challenges:

- i) management of different data sources: the statistical and cartographical operationalisation of *functional regions* from the available data set requires the use of multiple sources. These interconnections are easily perceived in the FUA database, developed by ESPON. In this case, the databases of EUROSTAT and Urban Audit are associated with the georeferenced information of EUROGEOGRAPHICS (GISCO) and CODCOM (SIRE), linking both functional and morphological information.
- ii) unstable data timelines: in between data collection periods, there are occasional changes in administrative boundaries that frustrate any attempt to create a stable data timeline for a given indicator (e.g. TTWA).
- iii) information gaps: when conducting transnational comparative analysis the differences in terms of statistical data production in different countries often become a hard obstacle to overcome. For example: the minimal spatial unit for data collection is not always comparable; the date and interval of data collection are not necessarily overlapping; the geographical scale in which a specific statistical data is collected is not always the same; the comparison between different variables and indicators may identify problems in the original definitions.

The information challenge is central to the design, implementation, monitoring and evaluation of public policy. It comes as no surprise the emphasis given by the OECD through the creation of the Working Party on Territorial Indicators in the pursuit of a methodological framework that is appropriate for the monitoring and evaluation of urban-rural relationships in *functional regions* (OECD, 2011). Moreover, both ESPON with its ongoing construction of the ESPON Database 2013, as well as other research projects such as INTERCO, Territorial Indicators and Indices and SIESTA – Spatial Indicators for a Europe 2020 Strategy Territorial Analysis.

All in all, nowadays there is a strong dynamics when it comes to the production of new territorial indicators. A growing articulation of statistical information and georeferenced data allows for growingly sophisticated analyses of territorial dynamics, both morphological and functional.

Nevertheless, there are persistent fragilities in the collection and analysis of information, in particular when transnational comparative analyses are performed.

4.2. Policy and Institutional Challenges

Some of the policy and institutional challenges are immediately perceptible, such as those that result from policy integration processes. In other words, how can we articulate, in a specific territory, a *functional region*-based strategy with existing planning and development instruments? Other challenges, however, are far more deeply rooted in national institutional set-ups and political cultures. These spring from the fact that the use of *functional regions* requires an enhanced level of territorial coordination, cooperation and partnership as well as flexible and multilevel forms of territorial governance. Consequently, institutions are brought to the centre stage as a key factor in the successful use of *functional regions* as a policy concept. They are central to the effective use of partnerships, the reduction of coordination and capacity gaps behind policy fragmentation, and the ensuring of greater transparency in decision-making processes.

Institutions represent the socially and culturally legitimated behavioural expectations that can be rewarded if followed, or sanctioned if violated. In this sense, rules and their related processes are the organising tools of governance. Hence, effective institutions are those that are capable of regulating and channelling both individual and collective behaviour towards a predefined objective. Here lies the institutional capital. Ergo, *functional regions* represent a clear test to the limits of the institutional capital of the territories where they will be implemented.

5. The Limits to Institutional Capital

By taking stock of recent research (CES, 2012), we will end this paper by systematising the key challenges institutions and decision-makers face when considering the use of *functional regions* as a policy tool. We will forward a brief set of recommendations in order to mitigate existing institutional constraints and capacity gaps and to promote an institutional environment that will better accommodate partnership-based *functional* policies.

Based on a comparative transnational review (CES, 2012), at the policy/institutional level, there are seven core challenges:

- i) efficiency vs. legitimacy;
- ii) strong structural context-dependency (e.g. institutional and political culture, financial capacity, etc.);
- iii) stand alone syndrome: policy fragmentation and institutional conflict;
- iv) political accountability and ownership issues;
- v) scale-based conflicts (i.e. national, vs. regional, etc.);
- vi) uneven partners' capacity;

vii) evidence-based policy: the data challenge.

In order to mitigate the impact of the issues listed above, there are some recommendations (CES, 2012) that can be outlined:

- i) clear set of terms of reference: in order to secure that each partner knows exactly what to expect from the partnership and what he has to deliver;
- ii) clear partnership code of conduct: this a crucial to resolve from the outset; an accountability strategy has to be put in place in order to validate the decision-making process that will support the functioning of the partnership; furthermore a clear set of guidelines concerning the leadership of the partnership, how it will be executed and what are its limits, has to be clearly defined;
- iii) set of effective eligibility criteria for partners' selection: many partnerships fail due to a poor partners selection; there are different rationales brought to the table when the partnership formation is underway; facts of a political nature sometimes overtake factors of a technical and financial nature; the wrong rationale, in such a crucial stage such as the partners selection, will have a determinant impact in the outcome of the partnership;
- iv) pre-emptive partnership's cost-benefit analysis: it is important to develop such an analysis in order to make clear to the partners not only what they have to gain from being part of the partnership, but also they have to invest;
- v) evolving partnership agreements: partnerships are complex systems; they need, before anything else, to be adaptive in their nature, adaptive to unexpected contextual changes, or a specific partner's availability to engage the partnership as initially agreed; furthermore, the interaction between partners is an evolving dynamics; there is an underlying learning process between partners on how to better work together; in order to maximise the potential of this learning process, a tailor-fit monitoring and evaluation framework should be present from the very start of the partnership;
- vi) time, i.e. mid/long-term strategy: time is of the essence; the very nature of partnership creation, tuning and improvement requires time; hence, unless we are face-to-face with a group of partners that has worked in a partnership system often before, we should avoid short-term strategies.

In sum, *functional regions* have earned a growing relevance in EU documents and proposed regulations for the EU Financial Framework 2014-2020. Its implementation builds on a strong emphasis on partnership-based governance solutions. In this paper, we have briefly and by exploring the concept of *functional region*, outlined some of the principle challenges that will emerge from a partnership-based implementation of *functional* strategies. We have outlined how the latter tests the limits to the institutional capital of the different territories. Discussing and finding solutions to these obstacles is unavoidable if the referred *functional* approach to territorial development strategies is to succeed.

References

CES Conselho Económico e Social (2012) Regiões funcionais, relações urbano-rurais e política de coesão pós-2013. Lisboa.

ESPON (2007a) Project 1.4.3 Study on Urban Functions. Final Report.

[http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/StudiesScientificSupportProjects/UrbanFunctions/fr-1.4.3_April2007-final.pdf].

ESPON (2007b) Polycentric Urban Development and Rural-Urban Partnership – Thematic Study INTERREG III INTERACT Programme

[<http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/ESPONINTERactStudies/PolycentricUrbanDevelopment/fr-INTERACT-Poly-Jan2007.pdf>].

ESPON (2011) The Functional Urban Areas Database – ESPON 2013 Database

[http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/ScientificTools/ESPON2013Database/3.7_TR-FUAs.pdf].

G.C.A.L. (2010) Functional Economic Market Areas: An economic note, London: Communities and Local Government.

NLGN (2005) Seeing the Light? Next Steps for City Regions, London: New Local Government Network.

OECD (2011) Assessing and Monitoring Rural-Urban Linkages in Functional Regions: A methodological framework, Paris: OECD.

PIORR, A. *et al.* (2010) Peri-urbanisation in Europe - Towards European Policies to Sustain Urban-Rural Futures, Synthesis Report

[http://www.plurel.net/images/Peri_Urbanisation_in_Europe_printversion.pdf].

Comparing users preferences with landscape planning and management proposals at regional level – tourism sector

Isabel A. Joaquina Ramos, ICAAM - Instituto de Ciências Agrárias e Ambientais Mediterrânicas,
Departamento de Paisagem, Ambiente e Ordenamento, Universidade de Évora, iar@uevora.pt
Sónia Carvalho-Ribeiro, ICAAM - Instituto de Ciências Agrárias e Ambientais Mediterrânicas,
Universidade de Évora, sribeiro@uevora.pt

Abstract

Landscape European Convention considers landscape an important part of quality of life for people everywhere and its protection, management and planning entail rights and responsibilities for everyone. In this sense, landscape planning should go beyond technician approaches or legal frameworks to also involve people in the processes. This raises the question of using the results from scientific knowledge developed by different methods to the design of proposals for territorial and sectorial institutional planning – moving into action to transdisciplinarity. This paper addresses this issue as it bridges across the results of a landscape preference survey for tourists in the Alentejo region (included in the ROSA project) and the landscape planning and management proposals for tourism in the Regional Strategic Plan for Alentejo-PROTAL. The results obtained can lead to the adjustment of PROTAL strategies and/or proposed land uses, improving the planning process to include people preferences.

Key-words

Transdisciplinarity; territorial approach; users preferences; landscape planning and management

Resumo

A Convenção Europeia da Paisagem considera a paisagem um elemento importante na qualidade de vida das populações. A sua protecção, gestão e ordenamento implicam direitos e responsabilidades para todos. Nesta perspectiva, o ordenamento da paisagem deve ir além das abordagens técnicas ou exigências legais para também envolver as pessoas no processo. Esta questão prende-se com a da utilização e interligação de resultados obtidos pelo método científico ao desenho de propostas de ordenamento territorial e sectorial, no sentido da transdisciplinidade. Pretende-se analisar e comparar os resultados obtidos para os turistas no projeto ROSA – um estudo de preferências da paisagem para diferentes utilizadores na região do Alentejo e as propostas de ordenamento e gestão para o turismo do Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo – PROTAL. Os resultados obtidos podem conduzir ao ajustamento das estratégias do PROTAL, melhorando o processo de planeamento de modo a incluir as preferências dos indivíduos.

Palavras-chave

Transdisciplinaridade; abordagem territorial; preferências dos utilizadores; ordenamento e gestão da paisagem

Introduction

Landscape is an important part of quality of life for people everywhere and its protection, management and planning entail rights and responsibilities for everyone (CE, 2000). In this sense, planning and management should go beyond technician approaches or legal frameworks to also involve people in

this process. Many studies and experiments have been done especially in what concerns land use and landscape planning participatory processes. Nevertheless, despite the large amount of scientific studies developed (e.g. Hall *et al.*, 2004) and the also large amount of plans developed in Portugal by the administration (central, regional or local), there is a strong gap between what is done in research institutions and administrative landscape planning – each separate from the other – leading to proposals for the future made by the competent authorities that don't accomplish peoples' preferences. Even when there is an obligation stated by law (e.g. Portuguese Law for Landscape and Urban Planning, DL 48/98, 11th August), the most of the times people are asked to give their opinion about a specific proposal or subject already discussed by politicians and/or technicians, instead of being part of it from the very beginning, especially in the definition of objectives to be achieved. This is an important issue that needs overcoming as is stated in the literature that there are considerable differences on landscape preferences by experts and lay people (Hunziker *et al.*, 2008).

The development of studies on how to assess the preferences of different users of landscape has been considered increasingly important, namely because of the different functions a landscape can have at the same time – multifunctional perspective (Selman, 2009), being therefore of utmost importance to gauge the landscape suitability in meeting multiple social demands (Pinto-Correia and Carvalho-Ribeiro, 2012). However, these preferences known, it is necessary to identify their complementarity and which can be a source of conflict not only between different users but also in relation to the aims and assumptions of different policies and plans with possible direct or indirect impact on landscape and territory (Mann and Jeanneaux, 2009). This raises the question of the articulation and application of the results from scientific knowledge developed by different methods to the design of proposals for territorial and sectorial planning aiming at protect and manage landscapes – moving into action to transdisciplinarity (Sevenant and Antrop, 2010).

People's preferences about their quality of life and aims is essential in the knowledge of a given landscape, having in mind the definition of knowledge of ELC (CE, 2000): **Identification** of its own landscape throughout its territory, **description and analysis** of their characteristics and the forces and pressures transforming them and **assessment** of landscapes identified taking into account the particular values assigned to them by the interested parties and the population concerned, that is knowledge of the social perceptions of landscape. This knowledge must constitute the preliminary phase of any landscape policy being the base to determine landscape quality objectives upon which all the proposals ideally should rely on.

Thus, establishing practical and applied procedures and methodologies that go beyond theory to practical engagement of people is a key factor to include their preferences in the clarification and expression of the objectives to consider in landscape planning and management strategies with regard to the landscape future (Antonson, 2009).

Ryan (2011:abstract) states that “landscape planners in the future will need to know as much about the social landscape as they do the physical landscape before embarking on planning actions”, linking the

social requirements and values attached to the landscape by the public to the choice of policy decisions made (CE, 2000).

One way used to acquire knowledge about peoples' aspirations and preferences is to apply questionnaire surveys giving the opportunity to lay people to express their preferences for a certain landscape composition or structure. Several projects about landscape preferences have been carried out in the Mediterranean Ecosystems and Landscapes group (Institute of Mediterranean Agricultural and Environmental Sciences, University of Évora), namely ROSA Project – a landscape preference study of different user groups applied in the Alentejo region (Surová and Pinto-Correia, under review). The aim of this paper is to verify and understand how well planning strategies designed by the responsible authorities fulfil the social public demands. Through the analysis of the overall results of ROSA we will move on by bridging these results with the objectives and landscape planning and management proposals at the Regional level, in the Strategic Plan for Alentejo – PROTAL, developed by the Regional Development Board (RCM, 2010). The intention is to provide information to improve the planning processes in order to include people preferences. The analysis will be done to a specific group of interviewees in ROSA – tourists – as well as to the tourism sector in the PROTAL.

Tourists were chosen between the different users groups as an example, once it is a group that brings income to the region, creating new dynamics and business opportunities namely in the rural areas. In the last decade, Alentejo has become an attractive region for tourists due to the great diversity of natural and cultural values of the region – mainly rural. PROTAL recognises tourism as an emergent central sector to develop, identifying the main values of the region and how to diversify and improve them, to give a better answer and taking profit from that dynamics and demand. The challenge of PROTAL is to consolidate Alentejo as a tourist destination based on a qualified offer according to its environmental, natural and cultural heritage characteristics. Therefore, to see the ways in which landscape preferences by tourists are met in PROTAL framed the purpose of this analysis.

In a region where agriculture production is no more enough to support social and economic dynamics, it is important to find out answers to new demands – in this case, tourism. But what are tourists looking for when they go to Alentejo? Does the Regional Strategic Plan fulfil their wishes?

To get a better and visual assessment of the results, one part of the analysis will be done specifically in the municipality of Montemor-o-Novo, where people preferences (from ROSA) were spatially represented through a GIS system. This will allow a better comparison with spatial proposals from PROTAL (Carvalho-Ribeiro *et al.*, under review).

The paper is structured as follows: after this introduction we will have a 1) description of the study area, with emphasis in the natural and cultural values of the region, in which a brief overview of tourism in Alentejo will be given. Follows a 2) description of ROSA and 3) description of PROTAL. Section 4) presents the outcome of both studies, related with landscape preferences of tourists in ROSA and the goals to achieve in tourism sector in PROTAL. Finally, 5) discussion and conclusion.

1. Description of the study area – Alentejo Region

Alentejo is a NUT II region of Southern Portugal, covering almost one-third of the continental Portuguese area. Includes 47 municipalities integrated in four NUT III sub-regions: *Alto Alentejo*, *Alentejo Central*, *Alentejo Litoral* and *Baixo Alentejo*. Corresponds to approximately 27 000 km² (CCDRA, 2008) and 757 302 inhabitants (resident people) (INE, 2011).

Alentejo has a rich natural and cultural heritage. Over generations, the interaction of man with the territory resulted in landscapes with its own identity, also meaning systems adapted to the soil and climate conditions and considered sustainable in terms of environmental and socio-economic development. The most paradigmatic example of these landscapes is *Montado*, an important element of the European landscape, not only for its biodiversity value but also as a symbolism of natural and cultural Mediterranean systems (QREN, 2008). Also important are the traditional and intensive olive groves, vineyards, annual crops, natural grassland, production forest, irrigated land, shrub areas and complex cultivation patterns (small scale mosaic) (Figure 1).

Alentejo has several protected areas, due to its natural resources of greater value, such as Natural Park of Southwest Alentejo and *Vicentina* Coast, Natural Reserve of the *Sado* Estuary, Natural Park of *Serra de São Mamede* or Natural Park of Guadiana Valley. Also several biotopes of interest for flora and fauna (respectively corresponding to approximately 7.5% and 30.7% of the regional territory), and yet important values covered by the NATURA 2000 network, including special protection areas for the conservation of wild birds. The region has a coastline of 263 km, one of the best preserved in Europe, with a very significant part of the coastline classified by its environmental value (nature reserve, national park, site of NATURA 2000) (QREN, 2008).

In the last three decades, Alentejo has suffered deep changes in socioeconomic and spatial conditions. The agricultural and rural Alentejo, similarly to other regions in interior Portugal and agricultural areas over Europe is in a transition process that have an economic dimension – resulting from a change on its economic based structure, a social dimension – resulting from a change in the social structures, and a related territorial dimension, meaning new spatial patterns of economic and social relations in the region. The agricultural structures have lost their economic regional influence and, as a consequence, their influence in what concerns the land use pattern and spatial economic organization and local communities (CCDRA, 2008). Despite the endogenous potential of these territories, an intense process of depopulation in rural areas has occurred, causing the abandonment and the consequent loss of rural character and identity of the landscape. For the last decade, tourism has been seen as an important economic activity and opportunity to reverse this trend in Alentejo.

Alentejo has a multiplicity of touristic resources that clearly responds to the actual demands of tourism market at national and international level (RTE, 1999). The quality and diversity of possibilities – sun and sea, cultural and urban, rural, hunting, natural and landscape patrimony, wine and gastronomy tourism, congresses, etc., supported in a well preserved territory and landscape are one of the added value of tourism in Alentejo.

2. The Project ROSA – Contributes to the identification of social demand for landscapes in Alentejo

The Project ROSA started in June 2009 and was finished in June 2011, conducted by a team from the Institute of Agricultural and Environmental Sciences Mediterranean (ICAAM), University of Évora, in partnership with the Alentejo Regional Development Board (CCDRA) and the Alentejo Regional Agriculture Board (DRAPAL). The project aimed at assessing the social demand for landscape in the Alentejo region, through the preferences expressed by various user groups: hunters, tourists (both more conventional tourism and eco-tourists), farmers, residents (including those who always lived in place and neo-rural), and regular visitors (family or professional reasons; second house, ...). It was intended to spatialize this distribution of preferences with the landscape and its transformations, such as activities resulting from land use, agriculture and forestry.

To assess the preferences, a survey was applied with the help of visual stimulus including a set of photographs of different types of land cover that occur in the Alentejo. Also in the landscape preference study the respondents were asked to place the individual photos on a block diagram this way composing a land cover pattern (see photos and block diagram Figure 1 below). Those land covers classes shown on the photos had a correspondence with CORINE land cover maps classes. This way it was possible to create a correspondence between the photos and the land cover maps of the region in order to have a spatial representation of it. A detailed description of the methodology is given in Carvalho-Ribeiro *et al.* (under review).

Throughout this paper two questions from ROSA questionnaire will be addressed: 1) Which are the reference landscapes in Alentejo? This research question was addressed as follows in the questionnaire survey “if you had to take a picture from Alentejo to send someone abroad to show how Alentejo looks like to what to (or where from) would you take the photo of?; 2) Which rural landscapes, for their composition and land cover classes, best suit the functions one expect from them? What types of land cover patterns the tourists look for in Alentejo landscape?

While in the question 2 the interviewees were asked to build up their ideal composite landscape for a specific user based activity, in question 1 they were free to say their preferred viewpoints or places without any constraint. As far as question 2 is concerned, we acknowledge that using photographs to illustrate the different land cover types is a simplification of the landscape but makes feasible the relation with statistical data and maps. It allows using the results as indexes that can be used in modeling and monitoring.

Throughout the ROSA project, 1066 respondents were interviewed, in a sample of ten municipalities representatives of the region (two hundred interviews in each county), corresponding to different combinations of land occupations, and therefore different types of landscape: Montemor-o-Novo, Grândola, Castelo de Vide, Vidigueira, Ponte de Sôr, Vila Viçosa, Reguengos de Monsaraz and Almodôvar, Elvas and Serpa. The choice of the municipalities to compose the sample area is described

elsewhere (please see Carvalho-Ribeiro *et al.* submitted).

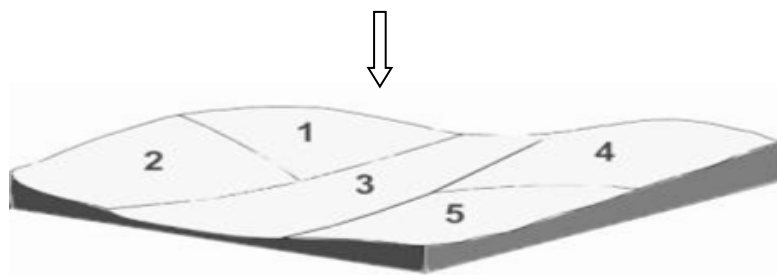
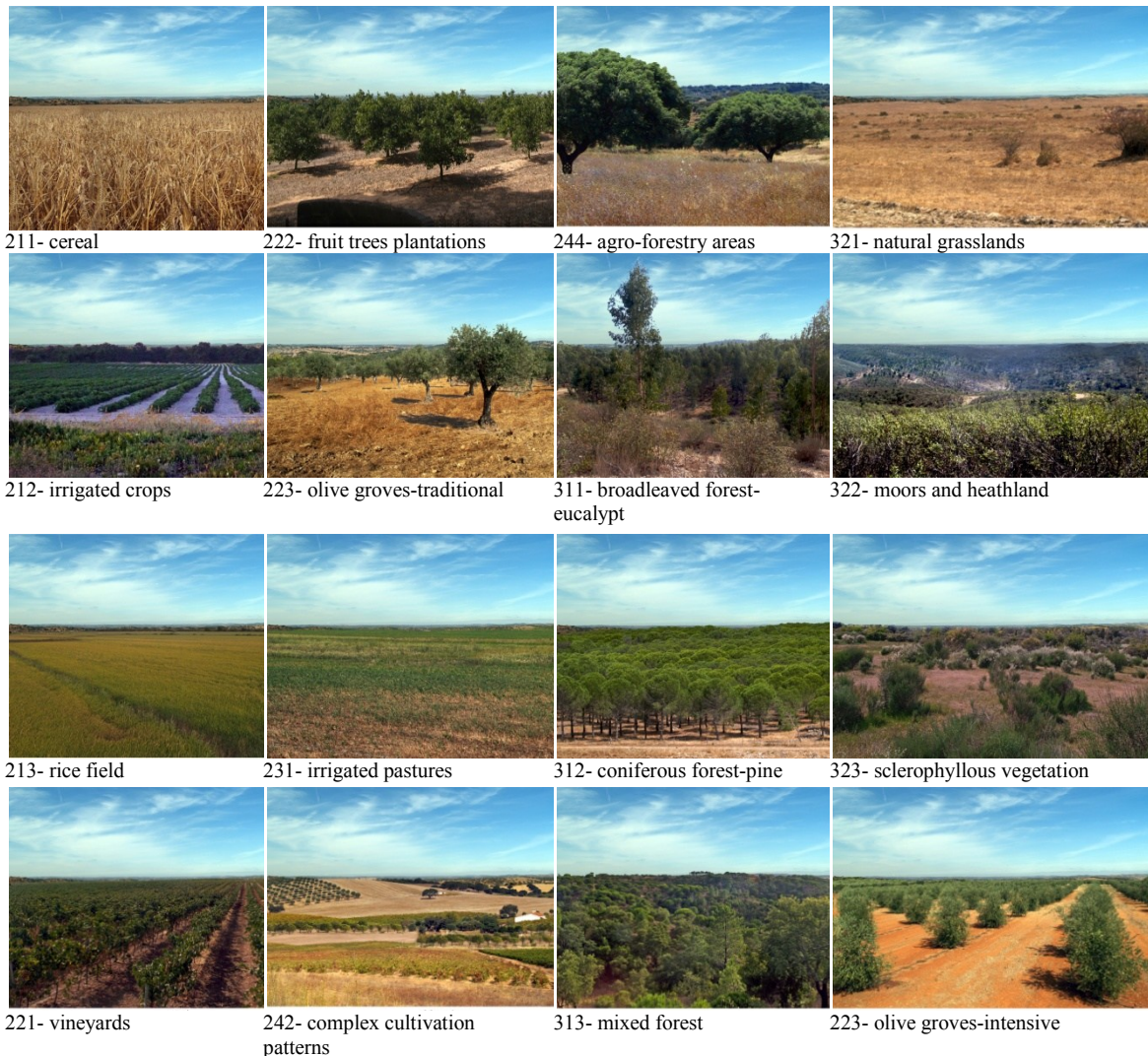


Figure 1: The 16 photos shown as well as the block diagram used throughout the survey

The results revealed that different groups of users tend to prefer land cover patterns differently highlighting a clear functional relationship between land cover pattern preferences and the different activities that support the landscape.

3. The Regional Strategic Territorial Plan for Alentejo Region – PROTAL

Instruments of territorial development are instruments with a strategic nature and aimed at defining the major relevance options to the organization of the territory. Among them, the law identifies regional plans for land use planning (PROT), obligatory for all the administrative regions in Portugal, and under the responsibility of the Regional Development Board (CCDR), who conducts their elaboration. The general aims of PROT are to establish guidelines for regional planning strategy of territorial development and define the regional networks of infrastructure and transport, integrating the options set out at national level as well as local strategies for local development. They are the reference for the elaboration of municipal plans for land use planning.

PROT Alentejo was published in 2010 (*Resolução do Conselho de Ministros 53/2010*, from 2nd August). Based on a clear reference situation and diagnosis and a regional territorial based strategic visions and planning, the plan comes out with a schematic territorial model identifying the most important regional systems and networks (Figure 2) and implementation guidelines.

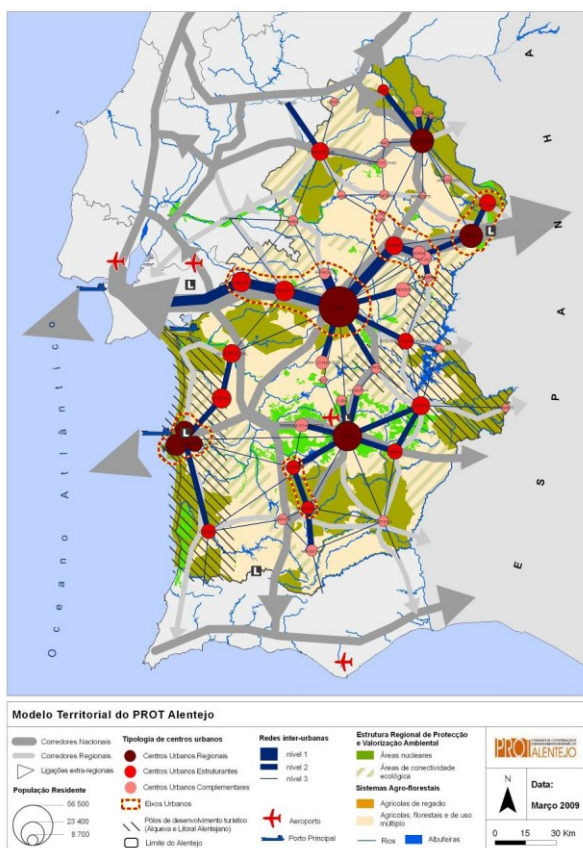


Figure 2: Territorial Regional Model (CCDRA, 2008)

The Territorial Regional Model was built up based on Environmental and Risks system, Regional Economic Base system, Urban and Territorial Cohesion Support system, Agro-forestry system and Tourism Development system. Moreover, an Accessibility and International Connectivity system is considered. It reflects the emergence of a new territorial organization of the Alentejo, namely a new framework of territorial relations within the region and between the region and the Metropolitan Lisbon Area, as well as with Spain, meaning better infrastructure accessibility and connectivity nationally and internationally. It also emphasizes the emergence of new development areas, like the Alqueva Dam and Alentejo Coast, and the importance to

value and protect natural resources, protection of biodiversity and landscape and valuing cultural heritage as an element of regional development and identity.

Tourism Development System in PROT

Alentejo is characterised by the high quality and level protection of its natural, historical and cultural

patrimony as well as environmental protection and valorisation. Moreover, Alentejo allows an interaction and complementarity between the activities of tourism, agriculture and agro-food, once in the region a wide range of quality products, distributed throughout the Alentejo, are certified by protection systems of agro-food products.

Based on a unique regional scale touristic reality, supported on distinctive characteristics as regional identity and cultural heritage, uniqueness of landscape, preservation of natural and cultural heritage, quality and diversity of products, among others, the territorial model establishes a regional strategy tourism development, based on the definition of five areas to promote territorial based products and tourism development programs taking profit from the sub-regional specificities of the territory in what concerns touristic values and resources (Figure 3):

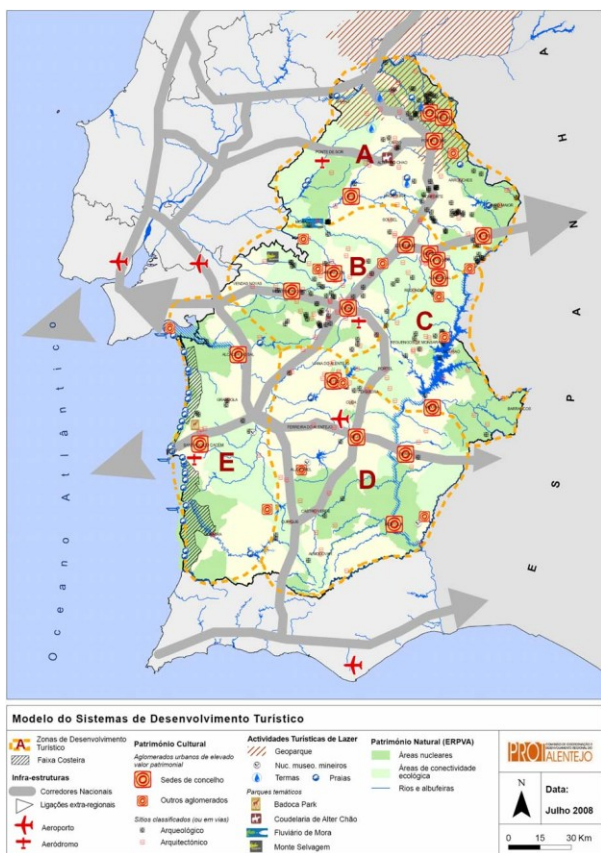


Figure 3: Tourist Development System (CCDRA, 2008)

development of active tourism namely for riding due to all activities developed in *Coudelaria de Alter do Chão*, climbing, fishing and canoeing, among others. In a strategic positioning in the border with Spain, Campo Maior, Elvas and Portalegre can improve business meeting tourism (seminars, conferences, etc.), strengthening the connection with the outside.

Area B – Surroundings of Évora, has as major attraction the city museum of Évora, classified as World Heritage by UNESCO in 1986. The surroundings of Évora are rich in natural heritage and environmental values (e.g. Monfurado, a NATURA 2000 site) that may have an important role in tourism with regard to nature walks, astronomical observation, fauna and flora, guidance, mountain biking, among others. ‘Industrial’ tourism can also be an innovative characteristic, mainly in the so-

Area A – North Alentejo is characterised by a considerable and diverse number of architectural values, prehistoric and historic patrimony and also cultural ones. In the Natural Park of S. Mamede, a huge variety of biotopes and habitats can be a tourist valorisation of this sub-region in what regards to nature walks, wildlife watching, fishing and water sports. The integration of the municipality of Nisa in Naturtejo Geopark area, classified by UNESCO, is a benefit to the implementation of tourism valuation strategies and local development proposals in an inter-regional and international perspective (namely with Spain). North Alentejo has unique conditions to the

called Marble Zone. The area also has been improving the quality of tourism offer to ensure the necessary conditions for a tourism related with meetings, seminars and conferences.

Area C – Alqueva Dam: Alqueva is the largest artificial lake in Europe, which created new development opportunities for tourism and leisure. Several villages with significant cultural and environmental heritage can be identified along the reservoir margins, that can support tourism associated with the water plan: cultural and nature touring, fishing, recreational nautical tourism, among others. The development of tourist activities with Spain (in one of the margins) can be strength of the Alentejo tourism on the Spanish market. The increasing interest in tourism investments – resorts - associated with a unique landscape, in this case provided by cork oak and holm oak, make this area significantly different from other destinations. At the national level, this is one of the six tourist poles identified by the central government (MEI/TP, 2008).

In what concerns **Area D – Axis Guadiana/Low Alentejo**, there are significant areas integrated into national parks and/or NATURA 2000 (e.g. Natural Park of Guadiana Valley), that enhances tourist activities directly related to nature and environment (touring, bird watching, hunting tourism, active tourism, among others). The future creation of a geological park (GeOdia Park) means the importance of environmental and landscape quality of this area. The well-preserved Guadiana River may potentiate the development of a set of activities associated with water and its navigability (e.g. fishing, canoeing and cruises). This area is also unique for its Islamic heritage, expressed by the creation of the Centre for Islamic and Mediterranean Studies in Mértola, combining heritage with research and education. Also in this area the industrial tourism can have a significant role, through the recovery, reclamation and promotion of archaeological heritage-mining in the zone.

Finally, in **Area E – Litoral Alentejano**, is also one of the six new development tourist poles identified within the National Strategic Tourism Plan as Area C – Alqueva Dam (MEI/TP, 2008). The area shows an increasing interest in tourism investments, like integrated resorts where the activities developed and equipment hotel, leisure and tourism (e.g. golf courses and related facilities) must improve the maintenance and enhancement of natural areas or rural activities, safeguarding the values and identity of the scenic and cultural landscape. The extensive regional Atlantic coast may potentiate the development of activities related to sun and sea and touring and cultural landscape. The southern part of the area, being the best preserved in the country with a vast array of unique natural values, is very relevant to nature tourism, since it is a unit with high territorial identity and uniqueness, at national and European level. New infrastructures has been built in the area, improving the conditions for activities related to business tourism and scientific research, promoting the diversification and reducing the seasonality with the sun and the sea.

4. Bridging across ROSA and PROTAL: an attempt to incorporate preferences by tourists into planning

The approach undertaken in ROSA was grounded on the literature on landscape preferences (Hunziker *et al.*, 2008), distinguishing amongst preferences of eco-tourists and other tourists more related to cultural tourism. This was made because, as said before, the literature points out that the preferences are highly functional and if within the tourists groups there are different demands regarding land cover patterns, those ought to be addressed separately. Therefore, throughout the ROSA project the group of tourists was subdivided in eco-tourists and other tourists. The table below (Table 1) show the socio-economic characterization of the total of tourists inquired presenting as well this data for the two different subgroups.

N		Total	Eco tourists	Tourist
		218	114 (52%)	104 (48%)
Nationality	Portuguese	140	87	53
	Other	78	27	51
Education level	Primary or less	26	19	7
	Secondary	83	50	33
	Higher	109	45	64
Activity sector*	Agriculture, Hunting and Forestry	3	3	5
	Construction and Industry	12	7	88
	Commerce and services	188	100	93
Place were spent childhood	Alentejo	59	52	7
	Other municipalities from Lisbon and Oporto Metropolitan Areas	25	6	19
	Other Portuguese municipalities	56	30	26
	From abroad	78	26	52

* There are missing values - in some questionnaires this field was not filled in, therefore not adding to the total number of respondents

Table 1: Socio-economic characterization of tourists in ROSA

As far as question 1 is concerned (see section 2), the map below (Figure 4) shows the places pointed out by ROSA respondents as being the ones they would take the photo Alentejo of. Those places were compared to PROT touristic highlights as well as to touristic development zones.

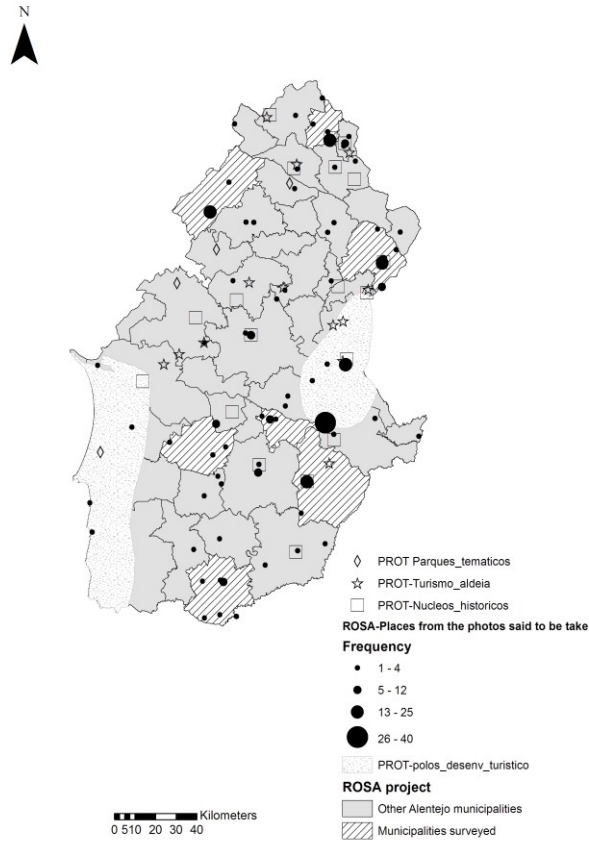
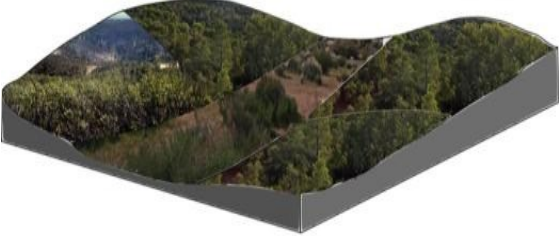

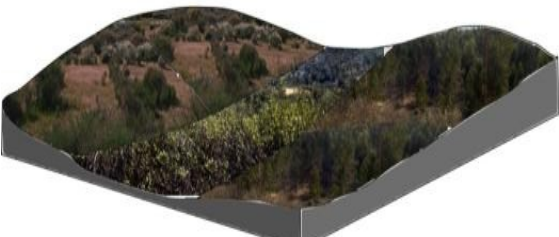


Figure 4: Comparison of places pointed from respondents (ROSA) and touristic highlights (PROTAL)

Concerning the land cover pattern preferences of the different user groups surveyed, the study revealed that there are at least three preferred land cover patterns associated with the tourists group. One relates to the foreigner eco-tourists, the other to tourists and leisure national groups and yet other comprising Portuguese eco-tourists (and hunters). The Portuguese eco-tourists and hunters group showed preferences for a land cover composition of 40% sclerophyllous vegetation, 20% moors & heathland and 40 % of eucaliptus while foreigner eco-tourists prefer instead a land cover pattern of 60 % mixed forests, 20 % moors and heathland and 20% shrubland. There are too other tourists (national tourists and leisure) that prefer a land cover pattern comprising only complex cultivation patterns in a mosaic landscape (Figure 5):

N (%)	Group's characteristic features	Preferred Land Cover Patterns
109 (10.23%)	Eco-tourists (foreigner) - Reasons: Nature and aesthetic value - Foreign people - Urban background, Eco-tourists - Value nature and environment	60 % mixed forests, 20 % moors and heathland, 20% shrubland 
86 (8.07%)	Tourists and leisure (national) - No connection with farming activities - Young people, high level of education - Regular visitors or new comer's from outside Alentejo	100% complex cultivation patterns 
100 (~10%)	Eco-tourists & Hunters (national) - Reason: function/Amenities and Nature - Value wild landscapes	40% sclerophyllous vegetation, 20% moors & heathland, 40 % of eucaliptus 

Note: The sample in this table is bigger than N=218 tourists; this is because the multicorrespondence analysis aggregated to this groups other respondents, with similar landcover pattern preferences (N=295).

Figure 5: Three land cover spatial patterns preferred by tourists

These results were taken further and by establishing a linkage between the block diagram results and the spatial analysis of the CORINE maps for the Montemor-o-Novo municipality (please see Carvalho Ribeiro *et al.* (under review) for a detailed description of the methodology) it was possible to find the areas in Montemor-o-Novo municipality (black squares) that are likely to fulfill the preferences of foreigner ecotourists. To the other tourists subgroups it was not found a strong correlation between the block diagram and the Montemor-o-Novo land cover patterns. That does not mean that Montemor is not able to fulfill such preferences but instead that our methodological approach was not able to find a strong correlation between those.

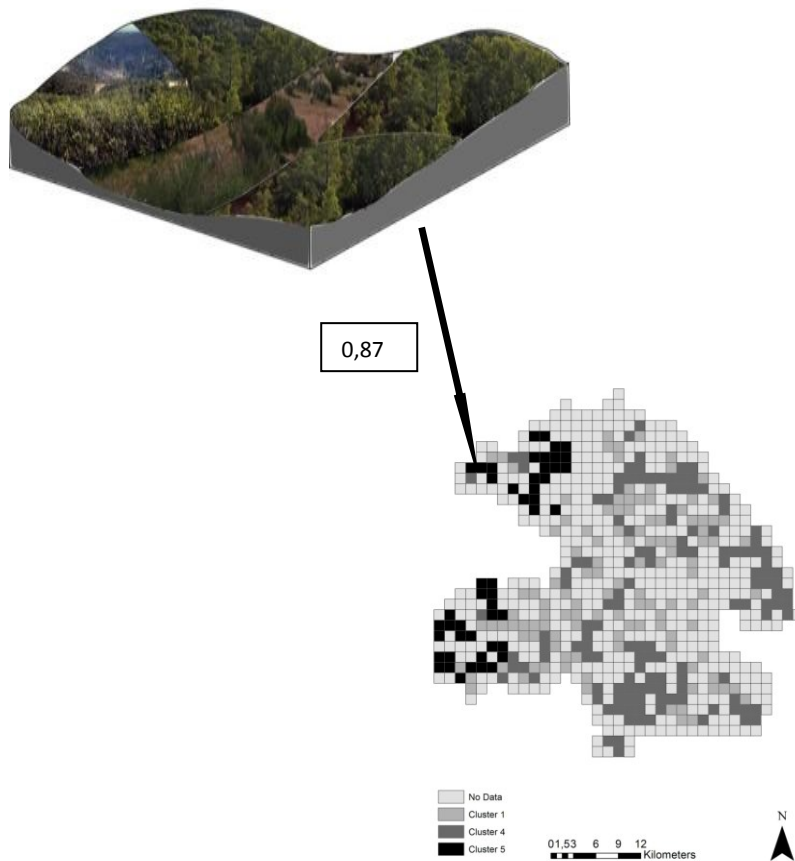


Figure 6: Correlation between block diagram patterns preferred and land cover patterns in Montemor-o-Novo

5. Discussion and conclusion

This paper aimed at going further in the state of the art by bridging across landscape preference studies and landscape planning tools in order to incorporate preferences by tourists into the regional planning setting as is called for by the European Landscape Convention (CE, 2000). As the studies were separately framed either for planning or research purposes its direct comparison is difficult. Therefore, more than doing a direct comparison this study aimed at providing data that allow to incorporate preferences by tourists as gathered through the ROSA project within the PROTAL, this way attempting at refining this planning tool.

Some of the difficulties found in bridging across the two documents relate to the sample. While ROSA distinguishes between types of tourists (conventional and eco-tourism), PROTAL does not make such a distinction. This seems a weakness of PROTAL as the ROSA results, also corroborated by a wide body of literature, reveal that there is a functional relationship between use and preference and PROTAL does not acknowledge this issue instead being framed on a broader touristic demand.

In addition to the previous, there is not a strong correlation between the *Pólos de Desenvolvimento Turístico* – strategic areas for tourism development, defined at national level (MEI/TP, 2008), and the places where from people would take the photo of a reference landscape (see Figure 4). For example in the area of *Litoral Alentejano* (Area E) there are a few places that people in the survey referred to.

This can either be because this area is mainly demanded for beach and sun related tourism (that has not a strong relationship with land cover characteristics) or also be related to methodological issues and it occurred because there were not included in the ROSA survey municipalities from the area concerning that question.

Despite acknowledging some methodological issues in bridging across both works, it seems fair to say that above all, the five touristic areas identified in PROTAL (Figure 3) are broadly described, by namely enumerating assets of the areas while ROSA data can refine this by pointing out the specific geographic location also quantifying the importance people gives to those. For example in the North Alentejo (Area A) several assets are described in PROTAL. To the same North Alentejo area, ROSA data shows the frequency of each asset is referred to, by the respondents giving to each asset its relative level of importance.

As far as the spatialization of ROSA data in Montemor-o-Novo is concerned, the same can be said. In one hand PROTAL describes Area C – Surroundings of Évora, as places for walks and ROSA went further in identifying within Montemor-o-Novo where are the areas that likely fulfill the preferences of eco-tourists.

What both ROSA and PROTAL seems to agree on is about Area C – Alqueva Dam, that had the major frequency in ROSA and it is considered of great importance at regional level in PROTAL and of national interest (MEI/TP, 2008).

As a general conclusion, this paper presents a first attempt to compare ROSA results and PROTAL proposals, taking tourists and tourism sector as an example. Several other comparisons can be made for other user groups, in order to detail at the local level the proposals made at regional level by PROTAL. The results obtained can lead to the adjustment of PROTAL strategies and/or proposed land covers, improving the planning process to include people preferences.

References

- Antonson, H. (2009). “Bridging the gap between research and planning practice concerning landscape in Swedish infrastructural planning”. *Land Use Policy* **26**: 169–177.
- Carvalho-Ribeiro, S., Loupa Ramos, I. Madeira, L. Barroso, F., Menezes H., Pinto-Correia, T. (submitted). “Is land cover an important asset for the cultural dimensions of landscape? Assessing landscape representations in Alentejo, South Portugal”. *Land Use Policy*.
- Carvalho-Ribeiro, S., Miggliozzi, A., Incerti, G, Pinto Correia, T. (under review – accepted with corrections). “Placing land cover preferences by users on the map: bridging across landscape preference surveys and spatial analysis methodological approaches”. *Landscape and Urban Planning*.
- CCDRA (2008). Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo. Relatório Fundamental (Proposta final). Évora.
- CE (2000). European Landscape Convention and Explanatory Report. Council of Europe. Strasbourg.
<http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/versionsconvention/portuguese.pdf> (accessed January 2013).
- Hall, C., McVittie, A., Moran, D. (2004). “What does the public want from agriculture and the countryside? A review of evidence and methods”. *Journal of Rural Studies* **20**: 211–225.

- Hunziker, M., Felber, P., Gehring, K., Buchecker, M., Bauer, N. & Kienast, F.,(2008). “How do different societal groups evaluate past and future landscape changes? Results of two empirical studies in Switzerland Mountain”. *Research and Development* **28**(2): 140–147.
- INE (2011) Recenseamento Geral da População e da Habitação. <http://www.ine.pt> (accessed January 2013).
- Mann, C., Jeanneaux, P. (2009). “Two Approaches for Understanding Land-Use Conflict to Improve Rural Planning and Management”. *Journal of Rural and Community Development* **4**(1): 118–141.
- MEI/TP (2008). Plano Estratégico Nacional do Turismo. Turismo de Portugal. Lisboa.
- Pinto-Correia, T., Carvalho-Ribeiro (2012). “The Index of Function Suitability (IFS): A new tool for assessing the capacity of landscapes to provide amenity functions”. *Land Use Policy* **29**: 23–34.
- QREN (2008). Programa Operacional Regional do Alentejo 2007 >2013. Observatório do Quadro de Referência Estratégico Nacional. Lisboa.
- RCM (2010). Resolução de Conselho de Ministros 53/2010, de 10 de Agosto. Aprova o Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (PROTA).
- RTE (1999). Plano de Desenvolvimento Turístico do Alentejo. Região de Turismo de Évora. Évora.
- Ryan, R. L. (2011). “The social landscape of planning: Integrating social and perceptual research with spatial planning information”. *Landscape and Urban Planning* **100**: 361-363.
- Sayadi, S., Gonzalez-Roa, M.C., Calatrava-Requena, J. (2009). “Public preferences for landscape features: the case of agricultural landscape in mountainous Mediterranean areas”. *Land Use Policy* **26**: 334–344.
- Selman, P. (2009). “Planning for landscape multifunctionality”. *Sustainability: Science, Practice, & Policy* | <http://ejournal.nbii.org> **5**(2): 45-52.
- Sevenant, M., Antrop, M. (2010). “Transdisciplinary landscape planning: does the public have aspirations? Experiences from a case study in Ghent (Flanders, Belgium)”. *Land Use Policy* **27**: 373–386.
- Surová, D., Pinto-Correia, T. (under review). “Landscape menu to please them all: User’s preferences for land cover types in Southern Portugal”. *Landscape and Urban Planning*.

Planning paradigms, between pre-existences and visions: plans, actors and time

Paradigmas de planeamento, entre condições de partida e visões: planos, atores e tempo

Paulo Silva, Universidade de Aveiro, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território,

paulosilva@ua.pt

Abstract

Portuguese urban planning system is characterized by the length of processes, an involvement of a large number of actors and a diversity of instruments. Urban plans are marked by the confrontation between pre-existences and planners' visions. This article approaches the gap between planning visions and pre-existences, based on the experience of urban planning within Lisbon's Metropolitan Area in the last decades. It focuses on the balance not always achieved between present and future, a relevant debate in a moment in which uncertainty shadows more and more planning practice.

Key words

Planning visions, pre-existences, urban planning, Lisbon Metropolitan Area

Resumo

O planeamento urbano em Portugal é marcado pela morosidade de processos, o envolvimento crescente do número de atores e o aumento da diversidade de instrumentos. Perante este contexto os planos são ainda marcados pelo confronto entre aquilo que são as condições de partida e aquilo que serão as visões de planeamento. O artigo abordará algumas experiências de planeamento na área Metropolitana de Lisboa, tendo em conta o equilíbrio nem sempre fácil de alcançar e os desequilíbrios que ocorreram nalguns casos, num momento em que a incerteza ensombra a prática de planeamento.

Palavras-chave

Visões de planeamento, pré-existências, planeamento urbano, Área Metropolitana de Lisboa

1. Pre-existences and visions as part of the planning process

Pre-existences and visions are present in planning practice although not always integrated. Planning refers to the complexity of an activity involving people, organizations, territory and research, among other issues that come all together in a multi disciplinary science. How do pre-existences and visions work together, especially when public participation is more focused on the first ones (the pre-existences) and planners are more focused on the latter ones (on visions)? We will illustrate the answer to this question with examples on how public participation (in formal and informal ways) influences decisions in the context of plan-making and how time is perceived by different actors (including planners). We will focus in pre-existences and visions related with Portuguese reality and particularly on planning tools within the territory of Lisbon Metropolitan Area, especially on how plans are designed in order to achieve visions, or on the other hand, how plans are the result of pre-existences.

In order to develop this double question we will concentrate on why are pre-existences and visions important, especially on the point of view of urban integration.

Why urban integration does arise within the discussion of plans as the result of pre-existences and of visions? As I will try to prove, because both pre-existences and visions have been present, with different weights in the history of urban planning. And, according to different combinations between pre-existences and visions, urban planning reached different solutions producing different cities. What brings together pre-existences and visions is that at each moment of cities' history both have contributed to the solution to cities' problems.

2. How do pre-existences arise as a crucial aspect of urban planning?

In spatial planning's early days, planning process' first steps were based on survey and pre-existences were part of the information to be surveyed. Identifying and deciding what to do with pre-existences were two major and different steps of planning process. Surveys were made in order to identify values to be preserved or to know who their users are in order to attend their needs. Even when pre-existent elements like buildings or infrastructures were destroyed, they revealed to be important. For example, pre-existences were the basis to the reconstruction of many European cities after the Second World War. Some reconstructions reproduced only the urban grid; others also the build environment or even architectural features. Pre-existences can be used in a more or less literal way. More than two centuries ago, Lisbon's reconstruction after 1755's earthquake was an eloquent example of that. The plan to rebuild the city of Lisbon had several versions, each solution kept an interpretation of the main urban elements from the pre-earthquake city (figure 1).

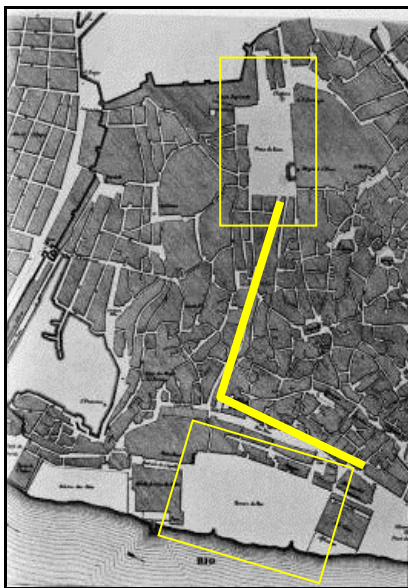


Figure 1 – main pre-existent elements of Lisbon before the earthquake: two squares and two axes (Silva, 2010)

Those elements consisted basically on two squares, one facing the river and another one further north, and to main axes, one linking the two squares and another parallel to the river front. What was then the meaning of pre-existences, in a context in which almost the whole city was destroyed and the few remains left needed to be demolished? Pre-existences represented the city of Lisbon, as an imperial capital, translated on urban spaces as spaces of representation, significant public and private buildings as landmarks, streets where professional groups were aggregated. The destruction caused by the earthquake permitted to dream about an imperial capital for the modern era. The solution adopted introduced elements according to the emerging rationality, redefining the shape of squares, geometries of urban grids, locations of main public buildings. Pre-existences were preserved in a non-literal way: two main squares opposed to each other, one main axis linking them, another axis parallel to the river front and an even distribution of churches, establishing a new administrative division (figure 2).

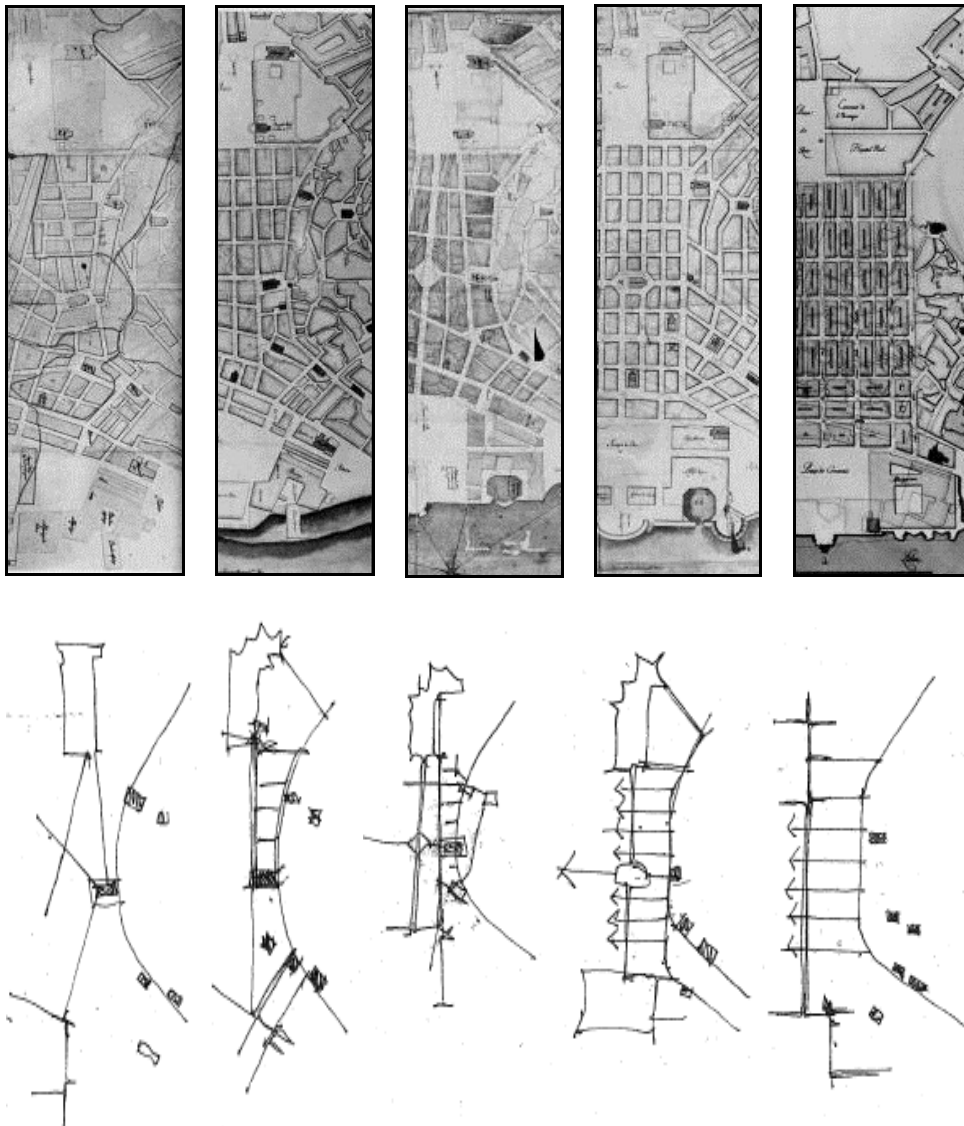


Figure 2 – Proposals to Pombal's Lisbon's new downtown's integration with pre-existences (Silva, 2010)

Together with structure and infrastructure, pre-existences carry also the quality of being associated with social movements. Can pre-existences' permanence be related with those movements? In the case of Lisbon, the strong shift introduced with its reconstruction was integrated with a notorious change on the structure of Portuguese society. As José Augusto França refers, the earthquake that destroyed the city of Lisbon was followed by a social earthquake provoked by the marquis of Pombal (França, 1981) that tarred down what was left from old dominant social forces.

3. Plans are visionary, and cities?

Urban planning has been an activity based on visionary assumptions of cities. Plans are expected to solve conflicts, to use the best way available resources and to provide visions for cities. Stimuli for visions have been several in the history of planning: concerns with public health made possible the emergence of the Garden City movement; new construction and transportation technologies made possible the rise of Modern Movement dreams. In these examples, visionary movements tended to be lead by elites.

In the meantime the application of these visions were possible in moments of great authority (the visionary cities of the 20th century were in a good part the result of dictators' actions) or of great wealth (prosperity moments in 3rd world countries or the welfare state in the western societies allowed to make possible modernist models).

But cities are more than plans. When visions were implemented, in cases like Brasilia, it didn't take much time to be changed by the addition of new neighborhoods. Even when plans are visionary, cities tend to adapt to citizens tastes, different actors' pressures. From speculative processes, to economic changes, many non physical elements affect the physical shape of cities. Cities grow beyond plans; transformations within society surpass and surprise planners' expectations. Cities tend to combine visions, which make them move forward, with more conservative tendencies that tend to stick to the "known", to the pre-existences. Cities' visions are marked by their long-term length but at the same time they have to deal with short term actions that can disfigure the city.

4. How do visions and pre-existences contribute to urban quality

Visions are associated with urban quality and correspond to answers to different needs in many moments. Hydraulic systems, transportation infrastructures or defensive structures were important technological improvements that grounded visions, but visions also expressed spiritual values or power. The factors that contribute to visions are associated with urban quality as something that covers the needs, values and aims of a larger segment of society.

More and more we have the means to implement visions and less we ask ourselves what it means to urban quality. When we talk about planning paradigms we refer to concepts like sustainability or

governance. The discussion of urban quality remains absent, avoided or focused on details related for instance with urban design.

Visions reflect more than the intrinsic quality of each city, but at the same time is not the reflection of broader concepts such as the concept of “quality of life”. Can one find cities with high levels of quality in countries where for instance there is a shortage of civil rights or of democratic rules? Urban quality might assume different shapes not only according with time, but also according to different geographic contexts within the contemporaneous world (Silva, 2013).

Urban quality had different meanings according to the moments of city’s history. Going back on time one can find a change of paradigms associated with urban quality. Since probably Renaissance that urban quality started to be related with aesthetic values as the result of the combination of built structures¹. Public spaces emerge as the combination of buildings, circulation and permanence spaces. Public space composition was commonly based on the same principles of stage scenarios. Visual perspective was then recently rediscovered and used as a tool to compose urban spaces in a tridimensional way. Representations of urban spaces gave place to visual values such as symmetry, proportion or scale. Cities’ compositions were during centuries subjugated to these values even adapting ways of living. Composition rules implied the establishment of hierarchical relations in which buildings gained an important role on urban landscape. Since medieval times civil and religious buildings were a sign of wealth, prosperity and power of cities.

Industrial revolution changed the scale of cities and introduced new paradigms into city visions. Before this was achieved, industrial revolution contributed to huge concentrations of population with impacts in their quality of life, both good and bad. One of the most negative impacts was the worsening of conditions of living to a large part of population and with that, the propagation of diseases. If wedges allowed considerable improvements on quality of life of parts of society, the fast demographic growth provoked the increase of death rates, due to epidemics, mainly in large cities. Medical sciences discovered ways to deal with these new phenomena. The transference of this knowledge to the way new cities started to be built made emerge new standards of living and implicitly, new paradigms of urban quality. Urban quality became a concept linked with health and with sunny and ventilated spaces. They started to be developed within new sanitary buildings and then later translated to the city scale mainly, with the modern movement (after some earlier attempts of the garden city movement).

At the same time that city planners became keen of those values, industrial revolution was also responsible for very relevant technological improvements. Cities could spread and combine themselves with nature and this was only possible, first, due to public transportation, and later due to the spread of private ownership of cars. Before that urban quality was already related with technology.

¹ We can even refer to earlier examples, in medieval ages and in Roman and Greek classical periods. Nevertheless, quality was then more focused on the building artifact than on the combination of built and non-built elements at an urban scale.

Industrial revolution's technological achievements gave new dimensions to the concept of urban quality, like the increase of speed on transportation in large scale, or the ability to built high rise buildings and having easy access to their upper levels. The Modern Movement gave so much importance to this achievement that "declared" ground floors useless for living purposes. Civil engineering developments allowed cities to have more and more dedicated structures to the comfort of urban populations. Facilities' efficiency became a sign of urban quality in the turn from the XIX to the XX century.

Later, the perception of cities as part of global systems was a contribution to the discussion on how can we live according to the availability of natural renewable resources. Today urban quality includes also what does today's urbanization process means for the planet Earth in the future.

Complexity of life in cities promoted new patterns of living, but also new conflicts and tensions. Different and non dominant groups claim a variety of things from cities. Wealthy individuals prefer car-free city centers to live and families with children prefer quiet suburbia. But are today's challenges still related with cater to these preferences? Or are we dealing with realities in which patterns are not representative of dominant groups to whom we deliver plans?

The way we solve problems among social groups, we ease conflicts between ethnic or racial factions of society are nowadays' major tasks. Social sciences became closer and closer to city's issues due to the fact that a good part of what we assume as visionary has to do with social equity, institutional relations or governance and democracy (Borja, 2003).

And what has beauty to do with urban planning visions? According to Jorge Liernur (LIERNUR, 1997), the lack of beauty, or put it in other terms, ugliness, as we experience in our cities (Liernur, as an Argentinean architect, expresses it from the South American city's point of view) is the result of unfinished social processes. Looking to Latin America's cities and to its recent history of independences, revolutions, democracies and dictatorships we can find some links between the history of Brazil or Mexico and the sense of "unfinished" in cities like São Paulo or Ciudad de Mexico. Visions can be taken over by sudden social changes. The way paradigms have change has impact in terms of what we call urban quality. It also helps us to remember that today is almost impossible to have one definition of urban quality. We can define urban quality as the combination or the sum of former experiences of living in cities but also as the opportunity to identify new challenges.

The 20th century pre-existences became the field to oppose Modern Movement's visions. Against the vision of a new born urban world, those who defend a new way of planning cities anchored their opinions on the importance of pre-existences, of social movements and of social interests. The Modern Movement that looked forward to answer to the needs of human kind, from the tropics to the poles was contested by leaving behind specificities of continents, countries and regions. Society, culture and history become important values to not be avoided, and urban planners (and among them urban designers) claim for the human scale and for the integration as mottos for new urban spaces.

5. A debate beyond dichotomies

Territories are often framed by the dichotomies. Post – modernity theories taught us that conceptualization inherited from modernity need to be molded into other frames. The positive approach from the modern movement is not anymore seen as an answer, but more as part of a problem that needs to be solved. Some dichotomies, that simplified so much territories’ interpretation, need to be revised. The way we approached our territories in terms of city and anti – city is a clear example to illustrate on how in part modernity contributed to the perception of “emergent territories” as part of the problem instead of part of the solution (figure 3).

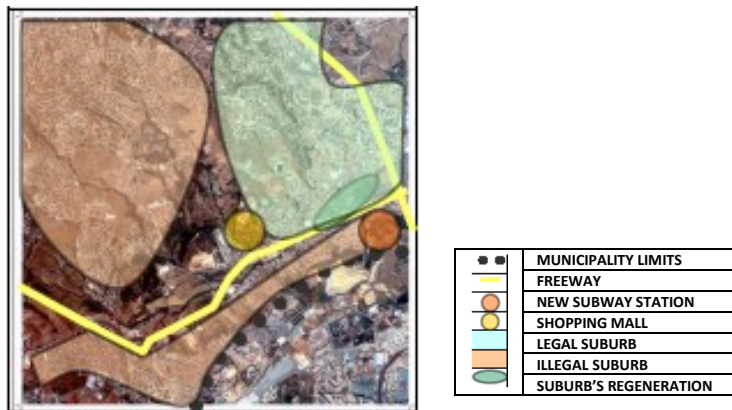


Figure 3 - Dichotomies present in the lack of urban integration – legal / illegal city; central and peripheral conditions (SILVA, 2010)

Dichotomies brought into planning, through Modernist moral, territories’ perceptions standardized by urban planners. The tendency to standardization appeared associated with a technique to classify the urban soil, known as zoning. Zoning was used since the early years of last century to tax urban soil in North American cities, to prevent speculation and give some protection to lower classes. This technique was soon adapted by modernist planners to impose use segregation, avoid conflicts between functions. A long generation of plans was based on the modern concept of zoning and, with it, zoning started to replace reality. The spread of zoning in Portugal, as opposed to other countries, occurred in a period of history – the 90’s of last century - in which public means to transform territories were clearly decreasing.. The lack of means to impose transformation into territories combined with a reaction to abstract and inefficient rule’s zoning was responsible by a sense of unfinished in several territories in Lisbon Metropolitan Area.

6. Evaluating pre-existences and visions based on plans

Lisbon Metropolitan Area shows how visions can turn to be impossible solutions. Not because those visions changed but because sometimes their implementation turn to be an impossible task. Lisbon’s

suburbia is today a combination of central and non central places, based on different densities and (some) models, fragmented and non consolidated public spaces.

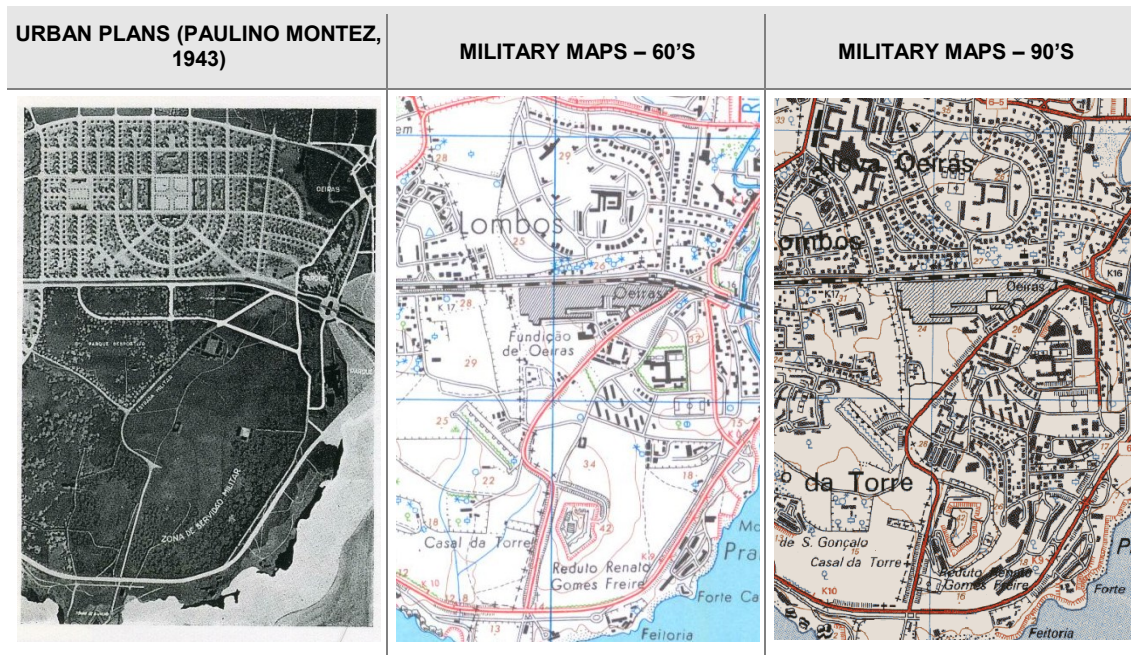
Spatial development has been keen of creating structural elements, which is most of the times mixed up with the construction of accessibilities. Infraestruturas, more than structures, is what we can call to these elements. Structures, and that's what is lacking most in contemporaneous urban spaces, are more than infra-structures. Urban structures are the city while infra- structures support the city.

Despite of that, plans are being used with distinct criteria. Instead, plans are used as alternatives (one or the other instead of one and the other). The concept of integration is reduced to the level of a physical connection between two places. The concept of mixed use is absent from most of the solutions.

Plans seem to be more focused on problems than on solutions. Lisbon Metropolitan Area is characterized by a major urban center, around which gravitate most of the urban developments of several smaller municipalities. Main urban spaces are concentrated in the city of Lisbon, together with historical / better preserved urban centers of other municipalities. Some plans were designed for peripheral areas giving to garden city as the suburbia image of the Greater Lisbon. The Greater Lisbon, a concept common in Europe's second post war (the plan from Abercrombie for the Greater London and the Plano Diretor da Grande Lisboa are both designed in the forties of last century) is probably the last attempt to define through plans a vision to this southern European capital.

Planning became an activity in which an incredible number of professionals invested. The 70's and 80's were times of emergency planning. Some highlights on Portuguese situation: the sudden change of regime with a revolution introducing democratic rules in society, the independence of African colonies and the civil wars that affected most of the then recent new countries, provoking a flux of war refugees to Portugal in an amount of circa 1 million new residents in a less than 10 million inhabitants country; a mass concentration of those refugees in the (still then Greater) Lisbon, the return of Portuguese emigrants spread by Europe and some African and American countries due to the improving living conditions to which contributed also the entrance into the European union. The restructuring process of productive systems, the nationalization of major industrial companies, and the de-industrialization occurred after the entrance to the common market, affected mainly industrial settlements in Lisbon and its suburbs and had great expression in terms of commuting and settling patterns. What happened in the mean time in terms of spatial development? A suburban wave covered planned areas transfiguring the visions of the garden city from the early forties (figure 4).

The fordist organization of the city reached its limits, with congestion of accessibilities to the center and lack of facilities in the suburbs. At the same time, with the end of production of large fordist organization factories, companies start to distribute in the territory following new patterns, based on the characteristics of each activity. The large canals for commuters start to lose their importance and new accessibilities combined with better live conditions made relations between residence and place of work more volatile.



OEIRAS

Figure 4 – Plans as representations of visions: how Estoril’s coast was planned in the 40’s of the 20th century and how it developed in the following decades (Silva, 2010)

The transition on the following decades that will lead to Lisbon’s Metropolitan Area is mainly set by events, a good part of them non-planned. The lack of planned soil for housing contributed to the emergence of large scale illegal settlements, as a result of speculative processes. For this reason, they compromise an exaggerated amount of areas, even considering 70’s and 80’s of last century’s high demographic growth expectations. Illegal settlements were a non-planned answer to the needs of a Greater Lisbon, while the Metropolitan Area slowly emerged. The 80’s will create the conditions to the emergence of the net of poles that would consolidate the metropolitan area.

Where were those poles located? In several types of spaces: attracted by new accessibilities (that rose due to the rapid growth of public investment), combined with local peripheral spaces, in not urbanized soil. Cheaper, both the soil due to its peripheral location and the infrastructure financed within the frame of European Union. This combination revealed to be “lethal” to the territory as a whole. While old centers were collapsing and legal suburbia survived under great demographic pressure, investments were concentrated in new places, while illegal areas started to demand important financial support to the construction of infrastructures. Two iconic facts occurred at the end of the 80’s: the neighborhood of Chiado, part of the historical center of Lisbon burned in 1988 in a context of semi-abandonment while one of the largest shopping malls of Lisbon Metropolitan Area (Colombo Shopping Center) was inaugurated in a close periphery of the city.

Spatial planning has been an activity that among other tasks has, in its agenda, the provision of a better management of resources – infrastructures, locations, accessibilities, etc. In this context, plans are expected to combine functions and places taking the best advantage of the potential of structural elements. Beyond those potentials, there are some that can be immediately identified, like for example the fluxes generated or jobs created. But we should take in consideration those potentials that might be not so important for the investor, but that can be crucial for the surrounding territories and for the public interest. The best management of resources should imply to look at structural or infrastructural elements (like the ones mentioned above) as an opportunity to integrate territories composed by non structured suburbia, semi-occupied illegal settlements or abandoned old centers.

During the 90's resources were distributed by the territory. Why did this happen? As opposed to other periods of history, plans were less used to provide visions, and together with it to focus on solutions, than to the immediate approach of problems. The 1st generation of land use plans (1990 – 1999) happened to be a mass production line of plans, designed under an environment of prosperity during the early years of European union's membership (1986 – 1995), combined with a feeling that, apart from legal restrictions, every use was virtually possible everywhere. Defining land use plans the “dominant use” they were the validation of locations disconnected from pre-existent occupations. Planning instruments allowed fragmented occupations in vast metropolitan spaces. The lack of integration between cities seeking for maintenance and urban regeneration, unfinished isolated urbanizations, and isolated constructions created a sense of chaos that emerged exactly in the period in which municipalities were more prolific in terms of plans (figure 5).

Consolidated urban settlements, unconsolidated urbanizations and isolated constructions, composed by different typologies are per se a ground for diversity, to say the least. If we add the fact that new urbanizations and isolated constructions mix without any clear criteria and independently from urban structures, then we are very close to what is normally assumed as lack of legibility. Legibility is frequently seen as a quality, expected to be found in our cities (LYNCH, 1968).

Infrastructures appeared not to be enough to give sense of place to urbanized spaces although it would provide some coherence at a medium / long term, as many authors have been enhancing (among them Steve Graham in *Splintering Urbanism*). Improving the quality of the public space, definitely yes, it can contribute to urban quality. But how and why should we apply those improvements? How can we distinguish the need of strategic interventions from the grand urban projects that superpose new structures to pre-existent occupations?

FIGURA 7.1 – MALHAS DE PADRÃO ORTOGONAL E PONTOS FOCAIS, ODIVELAS

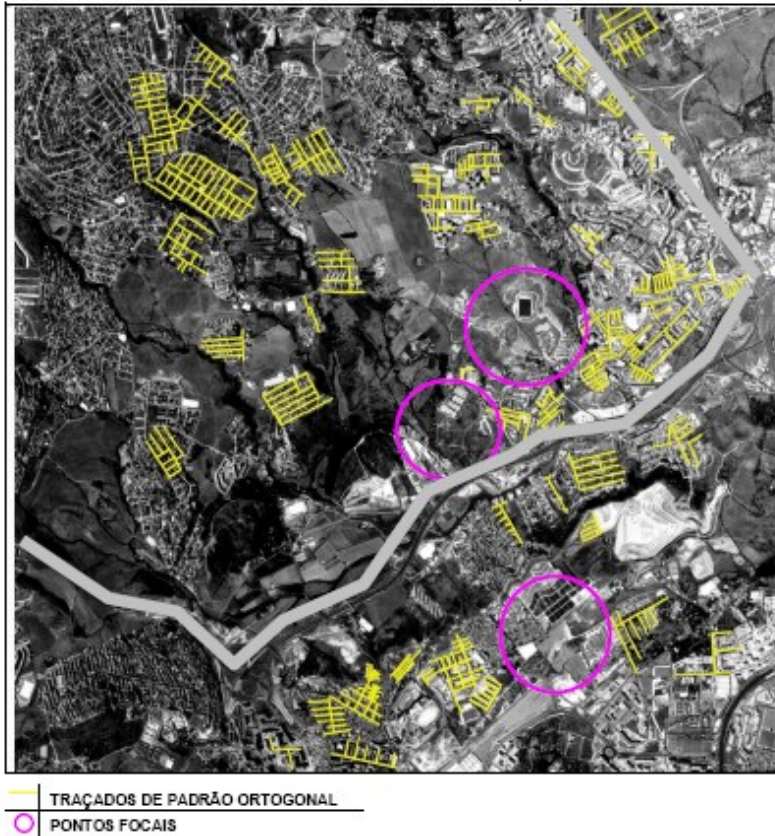


Figure 5 - Odivelas: recent interventions (marked with circles) next new infrastructures and fragmented settlements with no sense of integration

7. Two levels of planning and two purposes

On one hand, metropolitan plans, as regional visions, are traditionally related in the Portuguese case to moments in which large infrastructures are to be implemented (SILVA, 2012). This happened in the mid 60's, when was designed the *Plano Director da Região de Lisboa* for the occasion of the construction of the 1st bridge over the Tagus River; it happened during the 90's and early years of the XXI century with the *Plano Regional de Ordenamento do Território* for the Lisbon Metropolitan Area, coinciding with the construction of the 2nd bridge over the Tagus River and with the works to renovate the eastern part of the city for the EXPO'98 and finally it happened recently with the works to alter the regional plan in order to include large scale investments like a 3rd bridge over the Tagus River, a high speed railway net and a new airport (figure 6). In 2011, these projects were stopped, due to the financial crisis, and in 2012 the proposal for the new version of the regional plan was abandoned.

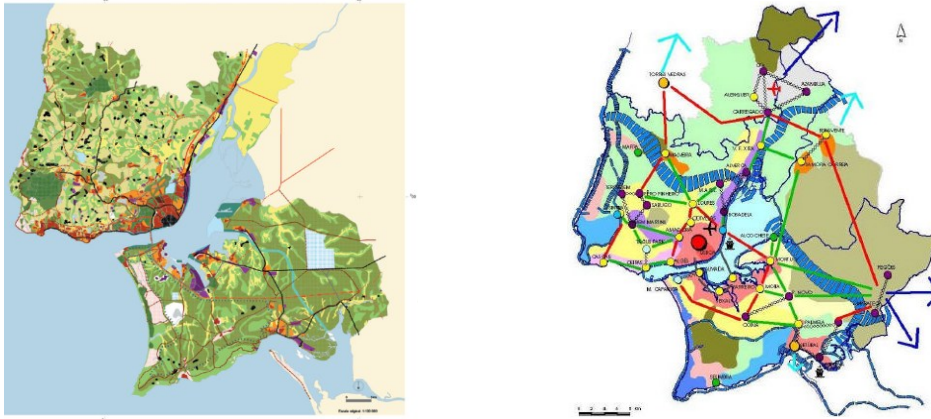


Figure 6 – Regional visions of Lisbon stimulated by large scale infrastructures: Lisbon's Regional Plan from 1964 (left) and Lisbon's Regional Plan from 2002 (right)

On the other hand, local planning has been used as a tool to provide efficient answers to specific problems, such as the urbanization of illegal settlements, the regeneration of old suburbia or renovation of abandoned industrial areas. Since 1995 we have a special law to ease the urbanization of illegal areas, since the early years of this century urban programs inspired on the EXPO'98 experience were designed to regenerate and / or renovate abandoned areas and since 2012 we have a new legal frame to deal with urban regeneration. Many studied examples show that interventions have been mostly designed with a special focus on problems, rather than on solutions (figure 7). If this is understandable having in consideration the proportions of some of these problems, again not to look in a much broader scale and think of solutions for urban integration, represents lost opportunities to achieve what has been described above as urban quality.

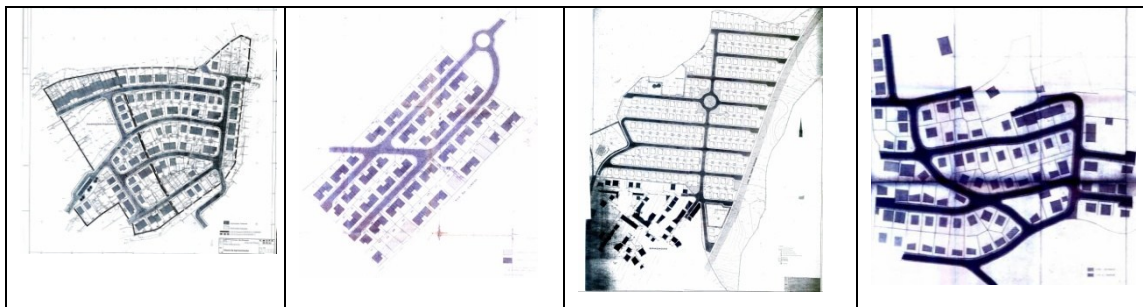


Figure 7 – Local plans in a municipality with illegal settlements: urban solutions confined to isolated problems

When we look to the production of plans on the last decades for Lisbon Metropolitan area, we perceive that some of the municipalities more prolific in terms of production of urban and detailed plans are not necessarily the ones associated with urban quality. The lack of urban integration portrayed in non-consolidated urbanizations, apparently senseless combination of architectural typologies or misfit urban spaces matches with what Jorge Liernur describes as the result of unfinished social processes. Aesthetics meets urban spaces but not necessarily through the physical form.

Visionary ways of looking into the territory can create new landscapes even when surrounded by obsolete pre-existences. Some of those visions make sense, others don't. The ability to relate with visionary proposals depends of the scale that

Unreadable landscapes (figure 8) can gain new meanings by interpretation of settlements and processes behind them. Interpretation can be the basis to the design of visions and the support to more (smart?) planning tools.



Figure 8 – Different initiatives framed by planning tools don't meet in the territory

To deal with lack of urban quality might mean to these Portuguese suburbia cases to give less importance to the physical shape. In compensation, a possible approach might focus on the understanding of spatial development processes (with its actors, and social, economical and political constraints) in order to build visions that can then inform plans. What is spatial planning more than a tool to solve conflicts and a solution to a better management of resources? In the many different conditions experienced by Lisbon Metropolitan Area, plans should be expected to provide structure to newly urbanized territories, using structural elements to give shape to not structured spaces. If this was not possible in periods of rapid territorial changes, it is something that we can aim in a moment in which territorial transformations are slowing down.

We started this paper by discussing tensions between pre-existences and visions within the planning process. At the end of it we would like to stress the possibility of reading those tensions in urban spaces. I would state that in order to make it possible it is necessary to look at plans' implementation. The history is full of examples of: cities that correspond to the translation of visions that failed in their visionary principles; cities that were build based on visions and that saw aside new urban spaces spreading in a complete absence of vision; cities in which plans were implemented in their main features but lacked the implementation of details. All those different examples represent also different weights of pre-existences and different importance of visions.

When we talk, as we did in this paper, about pre-existences, it is assumed that they are seen in different ways: as features that need to be transformed; as elements that need to be preserved; as realities that are ignored by planners. It occurred that pre-existences in the early days of the Modern Movement were seen by planning as contradictory to change, future, modernization intents. The critic of the Modern Movement models was made, among other ways, through the importance given to the

pre-existences (from which the Italian school is a good example. As time went by, pre-existences incorporate in the recent decades a variety of elements, and a good part of them inherited from the Modern Movement. As this was happening, the criticism towards Modern Movement incorporated the concept of bad and good pre-existences. This makes post-modernity contradictory with itself, considering that the criticism towards modernists is based on its moralist approach of cities and broader territories. Pre-existences and visions can be almost contradictory due to the fact that the focus on pre-existences might tend to be more conservative while the focus on visions can generate a more progressive planning. And these three ways of dealing with pre-existences are usually combined with different assumptions of visions: as a denial of reality; as a reason to change; and less common recently, as a way to valorize pre-existences.

References

- Borja, J., (2003), La Ciudad Conquistada, Madrid, Alianza Editorial S. A.
- França, J., (1981), A reconstrução de Lisboa e a arquitectura pombalina, (2nd edition), Lisbon, ed. Instituto de Cultura e Língua Portuguesa, 103 p
- Graham, S; Marvin, S., (2001), Splintering Urbanism, (1st edition), London and New Iork, Routledge
- Liernur, J., (1997), “Toward a Disembodied Architectural Culture”, Anybody, Ed. Cynthia C. Davidson, 196-201.
- Lynch, K., (1968), The Image of the city, (5th edition), Massachusetts, MIT Press
- Mota, J., Silva, P., (2006), “Dealing with ugliness: Proposals for the re-evaluation of an industrial site “Oliva” factories at the city of São João da Madeira – Portugal.” 2nd Planning Schools Congress, Cidade do México
- Page, S., Philips, B., (2003), “Telecommunications and Urban Design.” City, 7(1): 73 - 94
- Sieverts, T., (2003), Cities without Cities. (1^a edição inglesa), Londres, Spon Press
- Silva, P. (2010), Área Metropolitana de Lisboa: descontinuidades, desenho e planeamento. Doutoramento, Universidade de Aveiro
- Silva, P. (2012), “Strategies without plans, plans without strategies.”, Proceedings AESOP 26th Annual Congress, 6007-6018
- Silva, P., (to be published), “Urban quality: and if it would not be a matter of plans?”

Memória e Patrimônio na Sobrevivência do Capitalismo:

O Caso dos Mercados Públicos em Barcelona.

Sidney Gonçalves Vieira, Universidade Federal de Pelotas, Brasil, sid_geo@hotmail.com

Resumo

O trabalho analisa a permanência dos mercados como forma de distribuição comercial na Europa. Realiza um estudo comparativo entre diversas cidades e toma como estudo de caso a cidade de Barcelona, na Espanha, onde é efetivada uma análise do modelo do sistema de mercados de Barcelona e de outras formas comerciais existentes na cidade, principalmente os Shoppings Centers. Fundamentado teoricamente na lógica de que momentos históricos específicos engendram formas espaciais próprias, analisa a cidade do período pré-industrial ao hipermoderno com ênfase na relação entre as formas do comércio e a reprodução da estrutura interna da cidade. A partir da análise realizada enfatiza o uso que as relações sociais de produção no capitalismo fazem da memória do lugar, associado ao patrimônio cultural, para agregarem, a partir desses valores subjetivos, valores objetivos às formas, sobretudo em seu uso comercial.

Palavras-chave

Mercados Públicos. Memória. Patrimônio. Cidade hipermoderna. Barcelona.

Abstract

The paper analyzes the permanence of markets as a form of commercial distribution in Europe. Performs a comparative study between various cities and takes as a case of study Barcelona, Spain, where an analysis is carried out on the model system of markets in Barcelona and other commercial forms in the city, especially shopping malls. Based on the logic that theoretically specific historical moments engender space forms themselves, examines the city's pre-industrial period to the hypermodern with emphasis on the relationship between the forms of commerce and reproduction of the internal structure of the city. From the analysis emphasizes the use that the social relations of production in capitalism makes the memory of the place, combined with the cultural heritage, to aggregate from these subjective values, objective values to forms, especially in its commercial use.

Keys words

Public market. Memory. Heritage. Hypermodern city. Barcelona.

1 Hipermodernidade, comércio e espaço urbano

O trabalho se propõe a fazer uma análise teórica e prática acerca das relações existentes entre as concepções culturais da hipermodernidade relacionadas com o comércio e o consumo e a produção do espaço urbano com base nas formas do comércio. Analisa a realidade a partir da perspectiva de que há a instalação de um paradigma cultural que ultrapassa a modernidade e a pós-modernidade caracterizado pela superação da lógica racional, a partir da implantação de uma concepção do mundo orientada pela supremacia do indivíduo. Esta lógica, com tendência à universalização do processo de produção da realidade como um todo, tem orientado um padrão de comportamento que conduz à utilização de novos espaços para o comércio e para o consumo, cuja produção implica em uma

diferenciação material que exige novas formas. Estas formas configuram uma estruturação do espaço diferente do padrão de localização seguido pela cidade racional, moderna e industrial, produzindo uma estrutura que apresenta múltiplas personalidades, analogamente chamada esquizofrênica. As formas comerciais configuram lugares de comércio, cuja caracterização tende a ser específica em função do tipo de comércio existente, dos consumidores e dos usos da forma. Ao lado destes novos espaços persistem formas antigas, que mantêm os mesmos usos do passado e representam as metamorfoses que ocorrem na cidade. Estes fundamentos dão sustentação ontológica ao trabalho proposto.

De outra parte, o crescimento da cidade e a mudança de paradigma representado pela superação da modernidade e da pós-modernidade serão capazes de produzir novas formas e configurar, no espaço urbano e, fundamentalmente, na metrópole em crescimento constante, uma nova estrutura do espaço urbano. Sobretudo o uso do automóvel, que desde a década de 1950 nos Estados Unidos da América e na França havia permitido o afastamento do comércio do centro tradicional bem como levado à destruição do comércio central nestes países, será responsável pela modificação na estrutura da cidade. A criação da periferia nas grandes cidades não só como áreas de habitação, mas também como áreas de grandes empreendimentos comerciais, nacionais e internacionais, é garantida pela construção de grandes parques de estacionamento nas novas superfícies comerciais. Agora a localização é determinada mais pela proximidade de grandes vias de deslocamento, que garantem a acessibilidade fácil para o automóvel, do que pela proximidade do centro. A mobilidade do consumidor, por um lado, e sua capacidade de conservação dos produtos, permitiu a ampliação da área de consumo. A cidade constrói uma nova estrutura, com diversas centralidades periféricas. Em Barcelona, cidade na qual se baseia o estudo de caso, especificamente, este modelo de comércio de grande superfície de localização periférica tardou a chegar, sendo seu início marcado na década de 1970. Até então as grandes superfícies eram representadas pelos grandes magazines existentes na cidade. Assim a cidade conseguiu manter uma estrutura em que permanecem os dois modelos, o centro e as novas centralidades periféricas. Mesmo assim, ainda se tem uma estrutura hierarquizada com pouca autonomia das novas centralidades.

Mais recentemente, e de modo geral, a partir da década de 1990, outro tipo de centralidade começa a ser gerado, marcado não apenas pelo comércio de produtos e bens de consumo tradicionais, mas também por formas comerciais que associam a isso a prestação de serviços, diversão e lazer. Em alguns casos estas formas nem possuem o comércio como principal elemento de atração e a centralidade é gerada por novos elementos que apontam para um paradigma pós-moderno. São consumos baseados na imagem, no símbolo, na capacidade midiática de um evento, muitas vezes.

Também esse paradigma pós-moderno se mostra em vias de ultrapassagem. Por certo que a diversidade é uma característica que sempre marcou a cidade que, ao longo de sua existência, tem sido o lugar da liberdade, do diferente, do tradicional e da vanguarda. Entretanto, o que se observa nestes novos lugares do comércio da hipermodernidade é que não se trata apenas de uma maneira de expressão de diversidade, mas sim de uma lógica distinta, que tende para a criação de uma identidade

diferente em cada lugar. Com isso, a cidade vira um arquipélago, onde cada centralidade tem o sentido de uma ilha, ao mesmo tempo isolada, mas ligada às outras por suas conexões, mesmo que sejam líquidas, voláteis e construídas ao prazer dos interesses individuais, como em um rizoma. Assim, as distintas centralidades que passam a existir na cidade são dotadas de personalidades próprias, frequentadas por um consumidor específico que é atraído por subjetividades que estão presentes nos usos propostos ou sugeridos. A cidade resultante tem o caráter da esquizofrenia na sua estrutura por esse fato: múltiplas identidades. Por outro lado a estrutura tem uma nova aparência, a do rizoma, justamente pela imprevisibilidade da localização destas formas, que surgem em toda a parte do tecido urbano.

Assim, nesta relação existente entre os paradigmas culturais reinantes em cada período identificado na história da urbanização podemos identificar, ainda que esquematicamente e correndo os riscos próprios dos reducionismos, a seguinte correspondência com a estrutura gerada para o espaço urbano: na cidade industrial, típica da modernidade temos uma estrutura monocêntrica de base hierárquica; na cidade pós-industrial, típica da pós-modernidade, observamos uma estrutura policêntrica baseada na fragmentação; e, finalmente, na cidade hipermoderna, dos tempos hipermodernos, se verifica uma estrutura rizomática em que a fragmentação é exacerbada, apontando para uma espécie de esquizofrenia espacial.

2 Os Mercados em Barcelona

Apesar de todas as transformações observadas nas formas comerciais ao longo do tempo a cidade de Barcelona, mais do que qualquer outra estudada, conserva os mercados públicos como uma manifestação importante do comércio varejista, sobretudo de produtos naturais de origem hortifrutigrangeira. Os mercados estudados em Barcelona são aqueles que surgiram, ou se transformaram drasticamente, na segunda metade do século XIX. Justamente por se entender serem estes representativos de toda a transformação pela qual passava a sociedade da época, acolhendo na sua forma, com o uso do ferro e do vidro, a nova organização do comércio e do consumo resultante do aumento populacional, da industrialização e da maior oferta de produtos. Os mercados representam também a submissão dos pequenos proprietários aos comerciantes.

Ocorre que as mudanças sofridas pela sociedade contemporânea são mudanças estruturais, advindas de mudanças tecnológicas, sobretudo no transporte de pessoas e mercadorias e nos meios de comunicação. Estas mudanças tem a capacidade de alterar a organização social e, decorrente disto a correspondente organização espacial. Ascher (2004) apontou muito bem este processo ao analisar a forma da cidade contemporânea a qual chamou de *metápolis*. Neste mesmo sentido, este estudo pretende demonstrar que a estrutura atual da cidade pós-industrial (ainda que não seja necessariamente pós-urbana como chegou a ser apontada por muitos), está fortemente relacionada com as transformações que se passam no comércio e no consumo. E, neste sentido, tanto as novas formas irão atestar um novo padrão de

distribuição e concentração de atividades e pessoas, como as velhas formas, graças às metamorfoses a que são submetidas pelo capitalismo farão o mesmo, gerando um padrão de uso do espaço urbano que tende a concentrar em lugares específicos gerando as múltiplas personalidades que caracterizam as metrópoles atuais. Se em um primeiro momento o modelo modernista, racional e hierarquizado da cidade industrial foi substituído por uma proliferação de novas centralidades, o que se observa é que estas centralidades tendem a se tornar autônomas, gerando suas próprias lógicas e relacionamentos, tornando o espaço urbano um espaço análogo a uma personalidade esquizofrênica.

3 Resiliência e Metamorfose

Ao longo do tempo as transformações verificadas no modo de produção capitalista ensejam mudanças também no comportamento do comércio e do consumo. Os consumidores mudam, o comércio muda, tudo ao mesmo tempo e de maneira quase imperceptível, às vezes, ou de modo abrupto, outras. A cultura moderna foi capaz de introduzir o consumo em massa e a industrialização propiciou a produção de bens de consumo de uma maneira tão veloz que introduziu também novas necessidades. Se a produção industrial se orientou pelas necessidades, em um primeiro momento, foi capaz de produzir necessidades, logo em seguida, se antecipando às demandas dos consumidores e mesmo induzindo-as. Também as formas do espaço comercial se alteraram, atendendo as mudanças da tecnologia e se adequando às novas exigências do capitalismo em mutação permanente. Desse modo, o espaço do terciário também sofre mutações: o grande magazine do início da modernidade se transforma na loja de departamentos que evoluiu para o Shopping Center e continua em mudança. O espaço urbano onde ocorre o comércio também se transforma, procurando atender às exigências colocadas pelas metamorfoses do modo de produção: o comércio urbano centralizado se pulveriza, os centros se adaptam aos pedestres, as formas antigas cedem lugar aos novos usos e funções e se adaptam continuamente seguindo o movimento do tempo. Quando não acompanha esse movimento, o comércio se desloca, produz novas centralidades, abandona os sítios originais e provoca mais transformações no velho e no novo lugar. Todas essas transformações ocorrem pelas adaptações do modo de produção capitalista ao movimento da história, no sentido de manter sempre sua hegemonia, sobrevive (LEFEBVRE, 1973). Ao sobreviver, pela metamorfose, provoca movimentos similares em outros setores, como no comércio, provocando, do mesmo modo, metamorfoses. A este respeito estudo anterior (VIEIRA, 2002), aprofunda esta discussão.

O trabalho analisa de que maneira as formas comerciais podem influenciar a produção da estrutura do espaço urbano. Pretende-se trabalhar com a perspectiva de que novas formas de comércio, pautadas em uma lógica que ultrapassa os paradigmas racionais da modernidade, são capazes de produzir uma estrutura urbana diferente daquela experimentada pela cidade moderna. Deste modo, estamos diante de uma relação muito forte entre as formas do comércio e a produção da estrutura da cidade. Estas novas formas se instalam sob uma dinâmica que não segue mais a localização tradicional do comércio, ou

seja, reforçando a centralidade mononuclear existente, mas produzem, elas mesmas, uma nova centralidade. Estas centralidades, em si, possuem a tendência de serem autônomas muitas vezes desvinculadas do entorno. Para a análise de um caso concreto foram escolhidas algumas categorias de análise que possam fundamentar o estudo. Assim, se elegeu trabalhar com a categoria lugar, contemplado aqui sob uma dupla lógica, a do lugar vivido, reconhecido e identificado pelos seus usuários, no sentido de um lugar que estimula o convívio, a interação, a intercomunicação entre os usuários e outras relações de ordem primária; e, em contrapartida, a outra lógica, se apresenta em lugares cuja dinâmica é avessa ao encontro, à intercomunicação e ao convívio relacional. Os primeiros, Castelo (2008) chama de lugares de urbanidade, os segundos, de lugares de clonagem.

O estudo tomou como caso a cidade de Barcelona, na Espanha. Para realização da análise da realidade local os mercados municipais foram escolhidos como lugares representativos do primeiro caso, ou seja, daqueles lugares de urbanidade. Os shoppings centers foram tomados como exemplificativos dos lugares de clonagem, ainda que estas categorias não necessitem aparecer, como de resto não aparecem, de forma absoluta nestes lugares. Para fundamentar a análise ainda se utilizou as categorias do estímulo percebido e percepção estimulada (CASTELO, 2008), de forma a complementar o entendimento destes lugares.

Analisa-se que os lugares de comércio são capazes de gerar uma espacialidade, a partir das relações de consumo que engendram, podem, por um lado, desenvolver uma territorialidade dotada de urbanidade, convívio, relacionamentos pessoais e autonomia (livre arbítrio, autodeterminação), no sentido de que os consumidores tenham maior liberdade na eleição dos bens que irão consumir no que diz respeito à identidade com seus próprios hábitos. De outra parte, há lugares em que as relações sociais geradas são capazes de produzir heteronomias (sobredeterminação, alienação), se impondo sobre a vontade em uma fetichização evidente (BRUNO, 2010, p. 16). Os mercados municipais representariam melhor o modelo de comércio dotado de urbanidade, porquanto os consumidores estabelecem relações mais próximas, escolhem de forma mais direta os produtos e encontram estes produtos apresentados em seu estado mais próximo do natural. Enquanto os shoppings centers estariam mais próximos de um lugar clonagem, ou seja, dotado de uma homogeneização que não gera identificação com o consumidor, não oferece escolhas que não sejam pré-formatadas, escolhas que independem do interesse do consumidor, os produtos são mais estandarizados, em certo sentido. Com isso, os mercados tendem a apresentar um consumo ligado ao local onde estão inseridos, criando maiores vínculos entre os comerciantes e os consumidores, estabelecendo maiores relações entre os envolvidos no processo de comércio e consumo. Ao passo que nos Shoppings Centers a tendência é a de um relacionamento intermediado pelos papéis desempenhados por comerciantes e consumidores, quase sem interação.

4 O Modelo dos Mercados Municipais de Barcelona

Os mercados são uma realidade bastante conhecida em todo o mundo atual, pois, independentemente da forma, em todos os continentes as práticas comerciais de troca, compra e venda de mercadorias sempre se realizaram em algum lugar que, em diversas épocas, deram origem a formas especiais onde se realizaram. Fosse ao ar livre, em ruas, em praças, em feiras, ou em locais cobertos as pessoas sempre desenvolveram locais próprios para a realização de negócios, sobretudo para o comércio de consumo diário, de produtos alimentares na maior parte das vezes in natura. Ao longo da história as sociedades locais vão ser prolixas em apresentar múltiplas formas de organização desse comércio, criando exemplos específicos e muito particulares de expressão destas práticas.

Os mercados, no sentido de comércio de alimentos especificamente, na forma como os conhecemos hoje no mundo ocidental, serão responsáveis por gerar uma nova forma de arquitetura e urbanismo específica que começa a se implantar na Europa urbana no início do século XIX e que depois vai se estender por todo o continente e para diversas partes do mundo. Com a difusão do uso do ferro e do vidro essa forma comercial irá se generalizar na segunda metade do século XIX e, depois, com o uso do concreto se multiplicará novamente no século XX, se tornando uma importante manifestação formal das práticas da sociedade capitalista.

Estes mercados surgem já como resposta ao desenvolvimento social experimentado pela sociedade urbana após a Revolução Industrial, em consequência da necessidade de atender às demandas impostas pela realidade emergente. O crescimento populacional, a concentração de pessoas nas cidades, a necessidade de controle da oferta e dos preços dos alimentos aos trabalhadores industriais, a melhoria na logística de distribuição dos produtos agrícolas, entre outros, são elementos que aparecem como justificadores de uma organização desse tipo. De outra maneira, sua emergência só pode ocorrer em função do próprio desenvolvimento tecnológico que propicia o uso de novos materiais e técnicas a partir do desenvolvimento industrial. É uma forma própria de comércio que decorre do aprofundamento e do aumento da complexidade das relações sociais em um dado tempo e lugar, herda elementos das práticas anteriores e se reproduz como um modelo mais sofisticado de realização do modo de produção. Em consequência, será responsável por uma reestruturação espacial, decorrente da forma adotada e das relações decorrentes, influenciando sobremaneira nos padrões de organização interna das cidades, tanto adaptando estruturas existentes, em algumas vezes, como criando novas estruturas e sendo responsável pela definição sócio-espacial da cidade, em outras.

O papel exercido pelos mercados nesta relação com a estrutura da cidade ocorrerá de maneiras diferentes nos distintos locais e também variará ao longo do tempo. De modo geral, os mercados foram extremamente importantes na definição da estrutura das cidades logo que surgiram, adequados a uma prática de produção do espaço urbano do tipo hierarquicamente estruturado, com a forte emergência de uma estrutura baseada no padrão centro-periferia. Com o passar do tempo, as alterações tecnológicas surgidas na sociedade foram impondo novos padrões e práticas na cidade que levaram à

substituição de muitas formas existentes também no comércio. Com isso, os mercados vão alterando sua importância no presente, tornando-se quase desaparecidos, como ocorreu na Inglaterra, mantendo sua existência sob novas funções, como ocorreu na maior parte dos lugares, ou ainda subsistindo com importância na lógica comercial contemporânea, como só ocorre com significativa importância em poucas cidades, como em Barcelona.

No início do século XX os mercados cobertos eram polos funcionais importantes na estrutura urbana principalmente no que diz respeito aos bairros. As bancas dos mercados já não vendiam apenas produtos alimentícios, mas toda sorte de produtos domésticos. A força de atração era ainda ampliada pelas lojas do entorno que exerciam um caráter totalmente complementar e não competitivo junto aos mercados. Muitos dos vendedores das lojas possuíam banca no mercado para ampliar a área de negócios da família. Com isso o mercado se firmou como um centro de vida cotidiana que imita, em menor escala, a própria área circundante. Assim como os vendedores dos mercados que eram frequentemente moradores da vizinhança do estabelecimento os demais trabalhadores também, o que acabava por gerar uma sociabilidade muito próxima do mercado.

Sempre temos pessoas do bairro – dizia uma compradora habitual do mercado de Sants, um subúrbio popular barcelonense – [...], do bairro inquieto, onde todos te cumprimentam quando caminhas, onde todos sabem de todos, onde a gente faz a vida social no mercado e conversa na lojas de alimentação. (GUÀRDIA e OYÓN, 2010, p. 54).

Aqui se chama a atenção para o mercado como um local específico de gênero, pois além das compradoras serem frequentes também as mulheres aparecem como peça fundamental no trabalho de comerciantes nos mercados. O artigo de Miller (2010) se ocupará dessa análise, particularmente, salientando o papel desempenhado pelas mulheres nos mercados.

Entretanto, mesmo com toda a força que representaram na organização do espaço urbano, na sociabilidade e na economia urbana durante o século XIX, sobretudo, isso não foi suficiente para manter a hegemonia dos mercados na maior parte dos casos. Guàrdia e Oyón (2010) vão identificar dois momentos distintos no que chamam de “ocaso” dos mercados europeus. O primeiro ocaso já pode ser observado nos princípios do século XX, principalmente nos países que deram início ao modelo. O primeiro e mais importante ocaso ocorre na Grã-Bretanha, que tem lugar já a partir de 1890 e especialmente depois da Primeira Guerra Mundial, de maneira que não se observa mais construção de mercados novos entre 1910 e 1920 e são escassos os casos até 1950. A grande razão para a mudança nos rumos do comércio de alimentos nas cidades é o domínio alcançado pelas cadeias de distribuição controladas por grandes atacadistas que vão barrar a antiga relação direta entre o produtor e o vendedor, que era a base do modelo de comércio e distribuição de alimentos no século XIX. Grande número de produtos industrializados e importados vão ser dominados por intermediários relacionados direta ou indiretamente com grandes cooperativas e cadeias de alimentação. O mesmo ocorre no caso francês, onde os mercados são perturbados pelos novos modelos de comercialização dos produtos agrícolas e pela decadência da agricultura tradicional. Na França a vitalidade dos mercados ainda se

manteve por mais tempo, mas ocorreu que os cofres públicos passaram a ter menor capacidade para investimento e renovação dos mercados, motivo que explica a sobrevivência dos mercados ao ar livre. Nos demais países, nos quais o modelo coberto chegou mais tarde, os mercados ainda eram protagonistas importantes do comércio no início do século XX. Os novos mercados de concreto eram ainda construídos como forma comercial inovadora em muitos lugares, como na Alemanha. O caso espanhol é bastante significativo onde se observa uma modernização da rede comercial entre 1910 e 1936 também com a construção de um número grande de mercados. Em Madrid se pode observar uma renovação do sistema de mercados ainda nos anos 1930 e em muitas outras cidades onde não se havia construído mercado metálico passam a contar com o primeiro e único mercado de concreto, sendo este, muitas vezes o edifício mais significativo da cidade. De qualquer modo essa terceira geração de mercados foi muito menos significativa do que as anteriores e não teve a mesma intensidade na difusão do modelo. A maior parte dos mercados desse período é do tipo mercado central único que, portanto, não ajuda a consubstanciar um sistema apoiado em uma rede de equipamentos como antes. Logo advém o segundo ocaso dos mercados, que ocorre depois do segundo pós-guerra. Agora parece que se abateu uma crise estruturalmente definitiva sobre os mercados causada, sobretudo pela progressiva motorização e dispersão da população. Esse processo foi também corroborado pela longa falta de investimentos do período e pelas renovações nos centros históricos. Por outro lado a revolução provocada pelo supermercado e pelo autoatendimento vão conduzir a uma série de padronizações dos produtos que fazem os mercados parecerem definitivamente uma solução anacrônica. A qualidade do produto cada vez mais passa a ser vinculada à fatores ligados à aparência, como a marca ao invés do lugar onde o produto é vendido. O surgimento das novas formas comerciais que proliferam cada vez com maior rapidez a partir dos anos 1950 e 1960 é fundamental para a derrocada dos mercados. Aqui o caso de Barcelona se demonstrará como atípico, se não único na história dos mercados, pois justamente no período entre 1939 e 1977 foram construídos vinte e seis mercados. Alguns destes mercados serão substitutos de *mercadillos* que ocorriam ao ar livre, mas a maioria será implantada como forma planejada de equipamento em zonas periféricas de expansão urbana. Enquanto em Madrid se observa o desaparecimento dos mercados metálicos em Barcelona, ao contrário, se verifica sua manutenção quase total. Guàrdia e Oyón (2010, p. 63) explicam isso como sendo “o paradoxo de uma *latecomer city* (grifo nosso) que manteve o legado muito mais denso do que as cidades que lhe serviram de modelo.” Entretanto é preciso ressaltar que muitas outras cidades implantaram até mais tardiamente do que Barcelona o modelo de mercado coberto, nem sempre como sistema é verdade, mas nem por isso conseguiram manter esses equipamentos ativos com a mesma intensidade que se verifica em Barcelona. Trata-se, pois, de um mérito que merece explicações mais complexas e apontam para a adoção do mercado não só como um modelo de distribuição alimentar, mas como modelo de processo estruturador da urbanização. Em Barcelona os mercados se mantêm não apenas enquanto patrimônio edificado, mas também desde o ponto de vista do seu funcionamento comercial. Enquanto no restante da Europa a decadência dos mercados cobertos se mostra de forma inegável,

assim como a diminuição da importância dos mercados no quadro do consumo urbano, em Barcelona esses fatos aparecem de maneira diferenciada, talvez se possa juntar aqui também Turim, na Itália, que conta com uma rede de 42 mercados construídos quase todos no século XX.

As possibilidades colocadas para as diversas cidades europeias são muito vastas e podem diferir tanto em função do papel que poderão vir a ter os mercados, seja como elementos do patrimônio edificado ou como suporte à atividade comercial e estruturação das cidades, em função da variedade de dinâmicas históricas que estão postas para cada lugar.

Na Espanha o impacto provocado pelas grandes superfícies comerciais vai demorar um pouco mais para chegar e, entre 1984 e 1996 a expansão dos grandes formatos comerciais vai coincidir com a adoção administrativa do modelo comercial francês. Como aconteceu em Turim, com a rede de mercados ao ar livre, em Barcelona, com o sistema de mercados cobertos, fica evidente a tentativa de utilização dos mercados como ferramenta de organização da estrutura urbana, reconhecendo o valor urbanístico destas formas e angariando urbanidade do comércio de proximidade.

Aqui se chama a atenção para uma importante conclusão a que chegam os autores e sobre a qual já se tem investido em analisar, no sentido de que a manutenção dos mercados, em muitas vezes, exige uma metamorfose das relações de produção existentes. Como afirmam Guàrdia e Oyón (2010, p. 68) “estas intervenções melhoraram a infraestrutura e a imagem de muitos mercados, porém a custo de uma diminuição das bancas de venda e do planejamento cada vez mais tematizado das práticas do mercado”. Aponta-se, na verdade, para uma tendência observada nestes casos analisados de transformações tão profundas que podem subverter a própria natureza das atividades realizadas nos mercados, garantindo a sua sobrevivência em termos de forma, adaptada por novas tecnologias, mas desistindo da sua lógica original. Cada vez mais os mercados se tornam cênicos, adequados às manifestações sociais e culturais hipermodernas e menos autênticos. Além do fato que já pode se observar com relação tanto a gama de produtos vendidos nos mercados subsistentes, mais voltada a atender uma demanda inventada e turística, uma majoração dos preços praticados em comparação com outros estabelecimentos, o que demonstram a seletividade de público que começa a se evidenciar.

O dilema permanece em não seguir para o caminho que Guàrdia e Oyón (2010, p. 69) chamam de “‘gentrificação’ exclusiva, ou uma ‘turistização’ ao extremo”. De fato, a reabilitação promovida em muitos mercados recupera a ideia original dos primeiros mercados britânicos, ou seja, a respeitabilidade burguesa. Isso pode levar a uma segmentação social do consumo nos mercados. Contra isso, toda a experiência histórica demonstra que os mercados sempre foram o lugar da heterogeneidade, do diverso, do intercâmbio entre classes e, até mais, do popular. Se o mercado não for capaz de atender a essa demanda multifacetada, transformando-se apenas no lugar da demanda requintada, da curiosidade turística, ou do atrativo arquitetônico, teme-se o vaticínio conclusivo de Guàrdia e Oyón (2010, p. 70) possa se realizar, ao sentenciarem de que assim os mercados têm os dias contados.

Melhor seria uma política que pudesse combinar com a renovação também a popularização da oferta alimentar, de modo que os mercados pudessem atender demandas de vários setores e tivessem sua vida garantida pela plena inserção no sistema de comércio de alimentos. Além do mais, não se pode tirar do mercado a sua essência que está fundada na sociabilidade propiciada pelo comércio, que sustentou durante anos essa relação que lhe permitiu fazer a cidade. Guàrdia e Oyón (2010) ainda acreditam na possibilidade de que os mercados sejam capazes de estruturar as cidades, nas quais subsistem como sistema, de uma maneira mais eficaz para a urbanidade do que aquelas cidades que aderiram a uma urbanização extensiva e abandonaram os mercados. Acreditam que os mercados sobreviventes podem contribuir para que a cidade não perca o seu caráter verdadeiramente urbano, baseado na solidariedade, no pertencimento e apropriação do espaço público. É uma tarefa hercúlea atribuída aos mercados, mas também um caminho a ser trilhado, pois se abandonarmos à cidade às experiências e inovações de cada época, fazendo tábula rasa do passado e seus ensinamentos, nos arriscamos a abandonar irremediavelmente os liames que nos ligam à história enquanto processo. Retomar práticas de um cotidiano urbano baseado nas relações humanas é fundamental para a permanência do sentido da cidade.

Conclusão: Memória e Patrimônio na Paisagem

A análise semiótica da paisagem permite o desvendamento das aparências da realidade. O patrimônio cultural, entendido como forma objetiva, resultado prático e concreto do processo de reprodução das relações sociais na sociedade tem a capacidade de expressar as diferentes temporalidades históricas do presente. Assim, a análise do patrimônio edificado, suporte da memória social, evidencia a dialética da produção do espaço urbano. Do ponto de vista metodológico se trata de uma análise que parte da descrição do presente, orientada por todo o conhecimento que o pesquisador possui sobre o tema. Esta descrição apresenta um nível horizontal da realidade, onde as formas expressam uma aparente simultaneidade e contemporaneidade. Entretanto, aprofundando a análise para um nível vertical, se observa a possibilidade de analisar as datações presentes na paisagem, ou seja, se pode identificar as relações sociais de produção responsáveis pela produção de formas determinadas, identificando épocas, períodos e permitindo descobrir nas formas a incorporação da sociedade. Por fim, ainda no nível vertical, se torna possível apontar para as possibilidades do futuro, o virtual, que está presente nos usos possíveis, nas funções não realizadas e no processo ainda em curso de normatização e apropriação do espaço. Enfim, a análise do patrimônio e da memória a ele associada é capaz de elucidar a realidade concreta pelo estudo dos símbolos, das imagens, ou seja, em uma palavra, das representações da sociedade inscritas nas formas.

O estudo aprofundado das formas do comércio permite entrever na paisagem os resquícios evidentes da sociedade e suas mais complexas manifestações. O comércio sempre produziu espaços capazes de concentrar a dinâmica da sociedade e sua ocorrência reflete de maneira exemplar as diferentes

perspectivas sociais, econômicas e culturais vivenciadas em uma determinada época e lugar. Por intermédio das formas é possível entender a lógica e a dinâmica que explicam o funcionamento social. Os mercados, de modo geral, e o modelo de Barcelona, especificamente, são capazes de traduzir os diferentes momentos por que passaram seus edificadores e usuários. Em cada momento, permanecendo como eram ou alterando forma e uso para sobreviver, se pode adentrar no jogo de relações sociais que produz o espaço urbano. A sobrevivência dos mercados reflete muito bem as adaptações buscadas pelos sujeitos concretos no capitalismo para permanecerem hegemônicos no processo produtivo. Mais do que resiliência temos mutação, pois as formas se modificam e se transformam, não são mais as mesmas do início e, com o tempo, vão deixando ficar apenas aquilo que contempla a essência do processo, no caso, a mercadoria. As metamorfoses experimentadas pelos mercados deixam claro o sentido da sobrevivência, a busca de adaptação a novas lógicas e estratégias que fazem com que velhas formas sobrevivam.

Referências

- Carreras, C., Martínez i Rigol, S. i Romero, J. (2000). Els eixos comercials metropolitans. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Carreras, C. (Dir.) (2003). Atles Comercial de Barcelona. Barcelona: Ajuntament de Barcelona/Cambra de Comerç de Barcelona; Universitat de Barcelona/Observatori del Comerç de la Universitat de Barcelona. Disponível em: < <http://www.ocub.org/atcob/atcob.html>>. Acessado em 16 dez. 2010.
- Carreras, C., Domingo, J. i Sauer, C. (1990). Les àrees de concentració comercial de la ciutat de Barcelona. Barcelona: COCIN.
- Castello, L. (2007). A percepção de lugar: Repensando o conceito de lugar em arquitetura-urbanismo. Porto Alegre: PROPAR-UFRGS.
- Deleuze, G. e Guattari, F. (1997). Mil Platôs: capitalismo e esquizofrenia. Rio de Janeiro: Editora 34.
- Guardià, M.; Oyón, J. L. (Org.) (2010). Fer ciutat a través dels mercats. Europa, segle XIX i XX. Barcelona: Museu d'Història de Barcelona.
- Lefèbvre, H. (1973). La survie du capitalisme. La re-production des rapports de production. 2 ed., Paris: Anthropos.
- Lipovetsky, G. e Charles, S. (2004). Les temps hypermodernes. Paris: Grasset.
- Salgueiro, T. B. (1998) Cidade pós-moderna: espaço fragmentado. Revista Território, Lisboa, n. 4, p. 39 – 53.
- Vieira, S. G. (2001). A sobrevivência do capitalismo e a revalorização do centro de Lisboa. Revitalização da Baixa Pombalina. In: GEOUSP, Nº. 10. São Paulo: Degeo/FFLCH.

A produção e o consumo na Área Metropolitana de Lisboa

Novas geografias e reconfiguração urbana ao longo da Estrada Nacional 10

Margarida Paz, FA-UTL, paz.mc@sapo.pt

Resumo

O presente artigo refere-se aos aspectos morfológicos da reconfiguração espacial que vem ocorrendo nas últimas décadas na Área Metropolitana de Lisboa resultado de um processo de desindustrialização e de acréscimo de ligação a redes de alta capacidade de mobilidade metropolitana, que tem levado à reconversão de anteriores zonas industriais em armazéns, e à sua substituição por complexos logísticos de cadeias multinacionais ou edificação de novas áreas de consumo. A análise territorial está centrada no trajecto da Estrada Nacional 10 (EN10), percurso particularmente marcado pela indústria pesada até aos anos 70, e que nas últimas décadas evidencia uma reconfiguração territorial, com alterações de uso e de forma, mostrando uma progressiva consolidação de novos padrões de localização, funcionalmente especializadas, e a emergência de novas centralidades.

Palavras-chave

Produção/Consumo; Polarização; Área Metropolitana de Lisboa; Estrada Nacional 10

Abstract

This paper is about the morphologic aspects of the spatial reconfiguration that is occurred in the recent decades in the Lisbon Metropolitan Area by the de-industrialisation and the increase of the high-capacity networks of metropolitan mobility that had led to abandonment but also to the conversion of former industry into residential areas, warehouses and logistical infrastructures, some recently replaced by multinational corporations or new specialized commercial areas. Territorial analysis is focused in the National Road number 10 (E.N.10), characterized by its heavy industry until the 70's. Recently the EN10 is highlighting a territorial reconfiguration with changes in land use and urban shape, with an emergence and gradual consolidation of new standards activities, functionally specialized, and the emergence of new centralities.

Key words

Production/Supply, Polarization, Lisbon Metropolitan Area; National Road number 10

1. Introdução

O presente artigo baseia-se no trabalho de investigação¹ em curso na Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa, centrado nos aspectos morfológicos da reconfiguração espacial que vem ocorrendo nas últimas décadas na Área Metropolitana de Lisboa relacionada com o processo de desindustrialização e de acréscimo de conectividade a redes de alta capacidade de mobilidade metropolitana. O actual contexto de globalização e de competitividade tem mostrado a importância estratégica que estes territórios urbanos assumem.

¹ A investigação tem o apoio da Fundação para a Ciência e Tecnologia – Ministério Educação e Ciência (SFRH/BD/69772/2010).

São objectivos da investigação contribuir para a compreensão dos recentes fenómenos de transformação urbana que vêm conduzindo à criação de novas centralidades e ao surgimento de morfologias urbanas funcionalmente especializadas e de alto consumo de solo, resultado da substituição de vastas áreas industriais desactivadas por locais de consumo, armazenagem e de logística e da sua ligação a redes de alta capacidade de mobilidade metropolitana.

2. Enquadramento teórico

As transformações que afectaram a economia mundial a partir de meados dos anos 70 têm conduzido a uma nova geografia na distribuição espacial de actividades e emprego, sobretudo nas sociedades ocidentais (FONT & VESCLIR, 2008). Este tem sido um tema de debate em que são apresentados argumentos que relacionam os processos de globalização e de crescente regionalização da estrutura produtiva, com dinâmicas urbanas em curso (SASSEN, 1991; VELTZ, 1996; ASCHER, 1998; SOJA: 2000; MANGIN, 2004). É defendido por alguns autores estarmos perante o início de um novo ciclo urbano e um novo tipo de cidade, descentralizada, coerente com os processos sociais, económicos, tecnológicos e culturais a que é relacionado um processo de metropolização (SECCHI, 2004; DOMINGUES, 2006, INDOVINA, 2009; PORTAS, 2011). Na transição do modelo de cidade industrial, ou "fordista", para "pós-fordista", a estrutura, antes compacta, contínua e funcionalmente dependente das redes de transportes colectivos reconfigura-se, dando lugar uma estrutura urbana descontínua, fragmentada. Os limites entre o urbano e o rural, antes reconhecíveis, foram diluídos, e estabelecem-se novos limites a partir das relações de conectividade que se criam, que se sobrepõem e interrompem a anteriores tecidos.

3. A AML- Leituras da paisagem metropolitana

Este território tem sido analisado por vários autores. Para descrever a actual paisagem da AML, TENEDÓRIO (2003:93) refere-se a “ (...) *um mosaico de usos fragmentados onde coexistem retalhos de áreas edificadas – umas vezes densas e contínuas, outras menos densas e descontínuas*. SOARES (2003:149) usa a imagem de uma ‘*manta de retalhos*’ para ilustrar uma paisagem que considera ter sido “ (...) *construída essencialmente pelos desequilíbrios perpetrados (...) ao longo de todo o século XX, em que os espaços construídos deficientemente se ligam entre si*”; um espaço muito pouco estruturado onde se reconhece “ (...) *a ausência de coordenação do processo de urbanização*”. SOARES (2003:247) refere-se ainda a um período de 40 anos em que “ (...) *as dinâmicas instaladas no território levaram a reboque o planeamento e a gestão da Administração Pública gerando permanentes contradições entre interesses colectivos e privados*”. Este autor assinala o final da década de 90 como aquela em que se consolida uma ‘*estrutura urbana-metropolitana*’, mas em que considera terem faltado “ (...) *não só o planeamento e a gestão articulados de todo este território em*

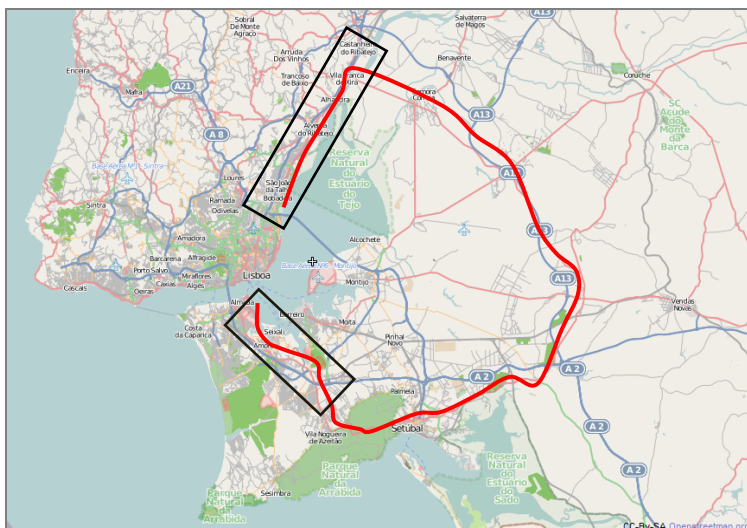
transformação mas também os investimentos necessários à sua infra-estruturação e ordenamento urbano”.

4. AML- O processo de metropolização

O ano de 1986 marca o início de uma fase relevante no processo de metropolização de Lisboa. Com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), a utilização de fundos comunitários permite a viabilização da rede de infra-estruturas rodoviárias prevista já desde 1964 pelo Plano Director da Região de Lisboa (PDRL), plano que inaugura uma abordagem de Lisboa metropolitana. Apesar de não ter merecido aprovação, perante a inexistência de planos à escala metropolitana, o encontro de soluções intermunicipais, ou a concertação dos Planos Directores Municipais, o PDRL tem servido como guião para algum controle do desenvolvimento urbano do território. A rede rodoviária prevista no PDRL - de estrutura radio-concêntrica - só agora, algumas décadas mais tarde, vem sendo concluída. Em alguns casos trata-se da transformação de troços de estradas nacionais existentes, como são exemplo a EN 249, da EN 117 e da EN 250, em vias rápidas com separador central. O acréscimo na mobilidade trouxe reflexos na forma como o território passou a ser ocupado, tendo permitido o afastamento à ‘cidade-centro’ e o alastrar de frentes urbanizadas pelo território estimulado pelo mercado imobiliário e pelas visões fragmentadas e diferenciadas do espaço metropolitano.

5. Caso de estudo - Estrada Nacional 10

A investigação toma como caso de estudo o trajecto da Estrada Nacional 10 (EN 10), estrada que integra a rede de Estradas Nacionais de Portugal cujo traçado, como um ‘anel viário’, envolve a AML, ligando as duas margens do rio Tejo em Vila Franca de Xira. No seu traçado actual (Mapa 1), a EN10 desenvolve-se em dois troços a par com as principais auto-estradas do país - a A1 (troço 1) e a A2 (troço 2) - dois corredores infra-estruturais de energia eléctrica, gás natural, água, imprescindíveis ao funcionamento de um território cuja dimensão vai muito além da ‘área metropolitana’.



Mapa 1 – Traçado da Estrada Nacional 10 e delimitação de troços em análise.
Troço Norte: (1) Vila Franca de Xira – Sacavém; Troços Sul (2): Cacilhas-Coima;
Fonte: *Openstreetmap* 2012

A EN10 tem sido um eixo fundamental de ligação a Lisboa. A sua ocupação, que até algumas décadas estava particularmente ligada à indústria pesada, mais recentemente, depois de um processo de desindustrialização, evidencia uma reconfiguração territorial com alterações de forma e de uso significativas.

Num percurso paralelo com o rio Tejo, a via-férrea (Linha do Norte) e a Auto-estrada do Norte (A1), a EN 10 é o eixo que estrutura o território entre Vila Franca de Xira e Sacavém, quase encaixado entre uma Lezíria que se espria a Nascente – que ficou da Bacia Terciária do Tejo, e um território acidentado a Poente, muito marcado por barreiras. A sua condição de corredor metropolitano está presente na paisagem, muito marcada pelo desenvolvimento da A1, que a acompanha a par, assim como as linhas de Alta Tensão que o percorrem e uma ocupação residencial pouco ordenada junto à serra. Este troço da EN10 (troço 1/Mapa 1), foi uma das mais importantes portas de entrada em Lisboa pelo Norte, percurso ao longo da qual se foram instalando desde cedo várias indústrias, transformando-se num dos mais importantes eixos de desenvolvimento industrial da AML. Na génese da ocupação urbano-industrial deste território, sobretudo linear, está a acessibilidade proporcionada pelo rio, pela via-férrea, pela EN10, e mais tarde pela Auto-Estrada do Norte - A1. A inauguração em 1856 do primeiro troço de linha férrea do país, ligando Lisboa e o Carregado, marca o início de um período no desenvolvimento da região que se inicia em 1859 com a instalação na Póvoa de Santa Iria da indústria de produtos químicos, e que ficará mais conhecida como “Fábrica da Póvoa”. Esta terá sido a primeira fábrica de adubos químicos em Portugal, e a sua expansão foi facilitada pelo escoamento fácil dos produtos e o aproveitando das matérias-primas essenciais para o produto final, o sal marinho e os calcários da cortina montanhosa de Vialonga.

Na opinião de ALMEIDA (1994), a Península de Setúbal é historicamente marcada pelo peso da indústria na estrutura empresarial, reflectindo bem cada uma das principais fases que marcaram a evolução do processo português de industrialização, tendo funcionado como uma espécie de ‘balão de ensaio’ das políticas de desenvolvimento industrial. Será a partir dos anos 60 que o processo de industrialização da Península de Setúbal se intensifica, na sequência da aplicação dos Planos de Fomento e com a construção de algumas infra-estruturas pelo Estado como a Ponte 25 de Abril. Neste período nasce um conjunto notável de empresas estruturantes nos sectores da indústria metalomecânica, química, automóvel, a construção e reparação naval, montagem de automóveis e papel, de que são exemplo a CUF, a Sapec; a Siderurgia Nacional, a Lisnave e a Setenave, a Renault e a Portucel. A existência de bons portos de mar, a disponibilidade de grandes quantidades de água para uso industrial e a sua centralidade da região, no contexto nacional e relativamente às principais rotas do comércio internacional” (...), assim como a presença de mão-de-obra não qualificada e barata proveniente essencialmente dos movimentos migratórios do Alentejo são referidos por ALMEIDA como vantagens comparativas para a implantação de algumas indústrias na Península de Setúbal.

6. Hipóteses

A deslocalização das actividades com a diminuição do emprego da cidade, em contraponto com a periferia urbana que passa a alojar actividades terciárias, vê crescer grandes superfícies comerciais - que aparecem como uma resposta do comércio à suburbanização das populações, centros de escritórios e parques tecnológicos, mas serão também consequência do acréscimo de mobilidade e de conectividade a redes de alta capacidade de mobilidade metropolitana. O surgimento da logística, que acompanha a ascensão do terciário e do sector bancário e a queda da indústria pesada vem igualmente introduzir transformações importantes no modelo funcional e espacial do território.

7. Metodologia

Em termos metodológicos pretende-se o estabelecimento de momentos/etapas fundamentais na configuração do território metropolitano de Lisboa para o período designado para a investigação - 1970-2011. A análise está centrada na Estrada Nacional 10, onde se pretende identificar formas urbanas e usos e a sua quantificação numa visão comparativa entre momentos, recorrendo a trabalho de campo, à análise de planos e projectos urbanísticos, informação que é complementada por cartografia e fotografia aérea existente.

Para uma adequada identificação morfogenética e morfotipológica, a leitura é alargada no tempo, com a adopção de escalas de análise de âmbito territorial e de pormenor para a análise das transformações mais significativas. Na elaboração da cartografia é utilizado software de Sistemas de Informação Geográfica da ESRI (ArcMap).

8. Primeiros resultados

A paisagem urbana que envolve a EN10 mostra-se desordenada, e em muitos casos ininteligível. Apesar de algumas reformulações de traçado - com a introdução de rotundas e variantes - a falta de uma alternativa para este trajecto foi mantendo, em alguns troços, e em simultâneo, as funções de acesso local e de corredor metropolitano, situações nem sempre terão sido verdadeiramente acauteladas em termos de planeamento.



Imagem 1 –EN10/Zona Industrial do Vale da Erva



Imagem 2 – EN10/Jumbo e Retail Park de Alverca



Imagem 3 - Fábrica Cimento/Alhandra



Imagem 4 - Milhóleo (indústria desactivada)



Imagem 5 - Complexos Logístico/Alhandra



Imagem 6 – Complexo Logístico/Forte da Casa

O processo de desindustrialização, e de acréscimo de ligação a redes de alta capacidade de mobilidade metropolitana, tem conduzido à reconversão de anteriores zonas industriais instaladas neste território, e à sua substituição por complexos logísticos de cadeias multinacionais ou à edificação de novas áreas de consumo. É evidente, ao longo do seu traçado EN10, o surgimento e progressiva consolidação de novos padrões de localização de actividades, que se mantêm alicerçadas ao traçado desta via. (imagens 1 a 6).

Em algumas áreas é clara a existência de uma especialização. São exemplos a Zona Industrial do Prior Velho, com a localização de empresas de rent-a-car; o Parque Industrial do Feijó, com o comércio automóvel; ou ainda a Zona Industrial do Vale da Erva, o Parque Industrial da Solvay e o Pólo Industrial do Forte da Casa, com a instalação de empresas de Logística. Na margem Norte, a Bobadela/Sobralinho possui um extenso território ocupado com contentores onde estrategicamente (proximidade ao rio e à Via Férrea) está instalado um Terminal de Contentores, cuja localização tem sofrido ao longo das últimas décadas algumas alterações.

Ao longo do corredor da EN10 existem variadas situações de substituição de edifícios e/ou de usos, ou ainda a manutenção do mesmo edifício de carácter industrial funcionando como espaço de comércio ou de armazenagem.

Referências Bibliográficas

- Almeida, A (1994). Sistema regional de inovação e competitividade industrial: o caso da Península de Setúbal. Dissertação de mestrado em Sociologia na especialização em Sociologia do Trabalho, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- Ascher, F. (1998). Metapolis. Acerca do futuro da cidade, Oeiras, Celta Editores, 240 p.
- Domingues, A. (coord.) (2006). Cidade e Democracia – 30 anos de transformação urbana em Portugal, Lisboa, Edições Argumentum, 399 p.
- Font, A.; Vecslir, L. (2008). “Nuevas geografías de la producción y el consumo en la Región Metropolitana de Barcelona”, Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. **270** (107).
- Graham, S.; Marvin, S. (2001). Splintering Urbanism. Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition, London/New York, Routledge, 479 p.
- Indovina, F. (2009). Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano, Roma, Franco Angeli, 298 p.
- Mangin, David (2004). La ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine. Paris: Editions de la Villette. 398 p.
- Portas, N. (2011). As transformações do território. Políticas Urbanas II. Transformações, Regulação e Projectos. N.Portas, A.Domingues e J. Cabral (coord.) Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 395 p.
- Sassen, S. (1991). The Global City: New York, London, Tokyo, Princeton, Princeton University Press, 433 p.
- Secchi, B. (2004). Urban Scenarios and Policies. Políticas Urbanas. N.Portas, A.Domingues e J. Cabral (coord.) Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 295 p.
- Sieverts, T., 1997. Cities without cities. An interpretation of the Zwischenstadt, London/New York, Spon Press/ Routledge (2003). 187 p.

Soares, N. (2003). Habitação: desconcentração compacta e difusa. Atlas da Área Metropolitana de Lisboa. Tenedório, JA (coord.), Lisboa, Área Metropolitana de Lisboa: 149-163.

Soja, E. (2000). Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions, Oxford, Blackwell Publishing, 440 p.

Tenedório, J. A. (2003). Atlas da Área Metropolitana de Lisboa. Lisboa, Área Metropolitana de Lisboa. 321 p.

Vecslir, L. (2007). “Paisajes de la nueva centralidad”. Urban. **12**: 34-55.

Veltz, P. (1996), Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel, Paris, Presses Universitaires de France, 288 p.

Quantos centros têm o centro?

Tempos e espaços no Porto, entre o centro de região urbana e os lugares do centro da cidade

José Rio Fernandes, FLUP/CEGOT, jariofernandes@gmail.com

Pedro Chamusca, FLUP/CEGOT, pedrochamusca@hotmail.com

Jorge Ricardo Pinto, FLUP/CEGOT, mirpinto@netcabo.pt

Resumo

Partindo do entendimento de que se pode falar de vários centros e condições de centralidade – no tempo e no espaço – para quase todas as cidades médias ou de grande dimensão, propomo-nos neste artigo analisar e refletir os diferentes tempos e espaços existentes no Porto. Partindo da questão: “quantos centros tem o centro?” procuramos contribuir para a compreensão a) da evolução temporal do centro e das condições de centralidade; b) da evolução das dinâmicas de cada lugar e as razões que levam ao aumento ou diminuição da sua importância; c) da forma como as condições de centralidade se combinam em tempos diferentes e para grupos de pessoas diferentes; d) do papel que as políticas públicas e os modelos de gestão territorial desempenham na transformação temporal e espacial do centro e das condições de centralidade.

Palavras-chave

Multicentralidade; Temporalidades; Porto; Política urbana

Abstract

It is possible to speak of various centres and conditions of centrality – in time and space – for almost all medium and large cities. Starting from there, we propose here to analyze and discuss the different times and spaces of centrality in Porto. Starting from the question: “how many centres has the centre?” we try to contribute to the understanding of a) the temporal evolution of the centre and the conditions of centrality; b) the evolution of each place dynamics and the reasons for the increase or decrease or its role as centre; c) the form how centrality conditions combine in different times and to different groups of users; d) the relevance of public policies and spatial management on the temporal and spatial transformation of the centre and of conditions of centrality.

Keywords

Multicentrality; Temporalities; Porto; Urban Policy

1. Centros e centralidade

Ao longo das últimas décadas, a progressiva valorização do entendimento do contexto urbano como sistema dinâmico, complexo e multicêntrico – por oposição ao urbanismo dito funcionalista que favorecia a simplicidade neopositivista – veio revolucionar as noções de centro e centralidade, levando a que estas passem a adquirir uma multiplicidade de significados. Se centro (lugar) e centralidade

(condição) são cada vez mais difíceis de definir ou de delimitar com precisão, também passam a ser muito diversas as perspectivas e dimensões com que podem ser considerados.

Uma dessas perspectivas diz respeito à valorização da carga simbólica da cidade herdada, em que a ideia de centro se associa à história e à dimensão patrimonial que lhe está associada. A sua correspondência é o “centro histórico”, o qual incorpora princípios de centralidade que estão muito associados ao espaço identitário e representativo do passado, no que ele retrata de simbólico da evolução da sociedade. Uma segunda abordagem coloca a ênfase num conjunto alargado de aspetos sociais, económicos e culturais, adotando a designação de “baixa” ou “centro da cidade” (equivalente ao *downtown* ou *centre-ville*) para designar territórios dotados de condições privilegiadas de acessibilidade e marcados por uma forte concentração de estabelecimentos comerciais e de serviços, servindo como lugares especiais de encontro de pessoas e de difusão de informação.

Estão subjacentes a estas perspectivas várias dimensões, designadamente geométrica, simbólica e funcional (Barata-Salgueiro, 2013), em que: a) a dimensão geométrica propõe uma associação do centro a questões de acessibilidade e mobilidade, partindo de uma forte importância da distância (medida por números ou geometrias de cálculo matemático) para avaliações mais complexas em que as condições de centralidade se associam à existência de ligações fixas, a índices de conectividade, ao tempo e ao custo das deslocações; b) a dimensão simbólica propõe uma associação do centro às estruturas subjetivas ou cognitivas dos territórios (Pacione, 2001, 22), em especial aos elementos culturais, patrimoniais e históricos capazes de gerar valor acrescentado através do turismo e do *marketing* territorial e c) a dimensão funcional propõe uma associação do centro a estabelecimentos e atividades, com concentração de uma oferta diversificada e importantes fluxos de informação.

Se as condições de centralidade funcional não necessitam de ser idênticas em todos os lugares (centro), uma vez que a transformação dos padrões de produção, localização e consumo promoveram especializações e separações entre centros de capital e centros de consumo, por exemplo, promovendo contextos territorial multicêntricos, este cenário complexificou-se ainda mais ao longo dos últimos anos, seja pela forma como as condições e as perspectivas se combinaram na cidade consolidada, seja pelos efeitos do alargamento do espaço urbano e das “bacias de vida” que velhos e novos conceitos procuram classificar, entre os quais os de conurbação (Geddes, 1915), megalópole (Munford, 1938), metapóle (Ascher, 1995) ou mega cidade-região (Hall & Pain, 2006).

2. Tempos e espaços no Porto

As condições de centralidade dos diferentes centros sofreram profundas transformações, quer as consideremos nos tempos mais longos (traduzidos na evolução da rede urbana e das relações que se estabelecem entre os diferentes espaços ao longo dos anos ou séculos), quer nos tempos mais curtos (o que é observado através das utilizações diferenciadas dos espaços ao longo do dia ou semana, ou da atratividade que exercem sobre os diferentes grupos sociais, económicos ou culturais de utilizadores),

configurando um complexo mosaico de centralidades fragmentadas e difusas que podem ser vistas em várias escalas.

2.1. O tempo longo e o “alargamento” recente do histórico

O Centro Histórico do Porto é definido enquanto espaço identitário e “mais” representativo do passado físico e cultural da cidade. Corresponde ao essencial do que era o espaço povoado até ao final da Idade Média e apesar dos muitos vazios interiores (na margem esquerda do Rio da Vila até ao século XVI) e das construções no seu exterior (designadamente em Miragaia ou, mais longe na Foz do Douro e pequenos lugares rurais), fica muito marcado pela edificação da muralha de Afonso IV. A sua delimitação formal ocorre com o CRUARB (Comissariado para a Renovação Urbana da Área Ribeira-Barredo) e é consolidada com a classificação pela UNESCO/ICOMOS como Património da Humanidade, em 1996 (figura 1).



Figura 1 – Centro Histórico do Porto.

Considerado “imóvel de interesse público” pelo IGESPAR para efeitos da sua proteção, o Centro Histórico, no Porto, considera um espaço com 1796 edifícios e resulta de uma notável evolução da consideração política pelos valores arquitetónicos urbanos, evoluindo dum centramento em elementos isolados (com destaque para castelos, palácios, igrejas e mosteiros), para a preocupação com conjuntos edificados relativamente extensos. Se já o Plano Diretor Municipal de 1987 (aprovado e publicado em 1993) propunha uma área mais alargada que esta, na referência a “Zona de Protecção Urbanística e

Arquitectónica” (onde as demolições, obras de construção civil e alterações interiores ou exteriores de construções existentes, careciam de parecer de uma Comissão de Defesa do Património), o alargamento consubstancia-se com a aprovação em 2000 (com o formato atual) da ACRRU (Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística), a qual inclui grande parte do território concelhio (até à Rua da Constituição e à Praça Mouzinho de Albuquerque), no que pode ser visto como uma certa banalização do “histórico”, com a consequente desvalorização do espaço que concentra o que pode ser considerado como mais significativo do que foi herdado e deve ser transmitido às gerações futuras.

Esta expansão do entendimento de “histórico”, passa assim a proteger edifícios não monumentais, antes sacrificados à valorização dos que mais se destacavam (Fernandes, 2011), bem como áreas de urbanização mais recente. Entretanto, alargando a área de preocupação, o centro histórico reforça a sua importância enquanto problema de base territorial, na medida em que a capacidade de reabilitação contrasta com o elevadíssimo valor que passa a ser-lhe conferido.

No Porto, o turismo, potenciado pelo aumento do poder de compra e do tempo livre na sequência da instalação de um regime democrático em 1974 e pela adesão à União Europeia em 1986, desempenha um papel chave na atenção que passa a ser dada ao tecido antigo, designadamente ao atribuir-lhe uma nova importância e um novo valor económico, o que é reforçado pela classificação como Património da Humanidade e pelo incremento dos voos *low-cost* com destino no Aeroporto Francisco Sá Carneiro (Fernandes e Chamusca, 2013) e ajuda a compreender uma sucessão de programas de qualificação, reabilitação e regeneração urbana.

2.2 O tempo longo: do centro único à região multicêntrica

No caso d’o centro” da cidade (ou centro económico), as alterações temporais fazem-se sentir de forma porventura mais intensa se considerarmos os últimos dois séculos. O período pré-industrial, no espaço que hoje é Baixa está dominado pela venda ambulante (isolada e itinerante ou na forma de feira, especialmente importante no alimentar), com o fabrico e venda organizados nas ruas especializadas de artífices.

Ao longo do século XIX, o espaço urbano do Porto vai alargando os seus limites físicos e recentrando-se, num movimento ascensional para uma cota mais alta. A parte baixa da cidade, até então um proto-centro de cidade, concentrado em torno da Praça da Ribeira e da Rua do Infante D. Henrique, onde se encontravam as principais agências financeiras, as seguradoras, o comércio e a bolsa, e por onde passavam todas as mercadorias, viessem por mar, por rio ou por terra, perderá progressivamente a sua vitalidade para um novo centro simbólico, administrativo e comercial, cada vez mais acessível. Depois da rede de arruamentos criada por João de Almada na segunda metade do século XVIII, na expansão extramuros da cidade, a atual Praça da Liberdade receberá os Paços do Concelho do Porto, em 1816, que se instalarão num edifício setecentista da sua fachada norte.

A Rua dos Clérigos e a Rua de Santo António (atualmente de 31 de Janeiro) serão polvilhadas por um conjunto de lojas comerciais da última geração. A separação entre loja e fábrica, que anteriormente conviviam no mesmo lote de terreno, somando ainda, tantas vezes, armazém e residência do comerciante-produtor, será decisiva na criação de um centro especializado estruturado pelo comércio retalhista. A partir da segunda metade de XIX, as fachadas do rés-do-chão da área central serão marcadas por vitrinas bem decoradas, num cenário de deleite que se prolongava pela noite fora, graças à nova iluminação pública a gás que desde 1855 imitava a claridade dos lampiões londrinos. Aliás, os comerciantes de Clérigos e Santo António assumirão os custos da duplicação do número de postes de iluminação a gás nas suas ruas, promovendo a alteração do hábito enraizado de deitar cedo, impulsionando os passeios noturnos para ver as montras e incrementando a centralidade daquele eixo. Durante as horas de abertura das lojas, de um enorme aprumo na aparência e recheadas com produtos vindos de origens diversas, da Europa ao Ultramar, os comerciantes recebiam, para além das famílias mais abastadas, uma classe média em crescimento e com poder de compra acrescido.

Em 1866, era inaugurada a estátua de D. Pedro IV, na Praça Nova, a partir de então Praça de D. Pedro (hoje Praça da Liberdade), instituindo-se definitivamente um novo centro da cidade que verá a sua força de atração cada vez mais intensificada, à medida que os transportes intraurbanos, que entretanto surgirão no Porto na década de 70, a colocam como ponto de chegada e partida de praticamente todas as linhas. Para esta centralidade também contribuiu a construção da Ponte Maria Pia, concluída em 1877, que encaminha o fluxo ferroviário de passageiros e mercadorias para a nova estação em Pinheiro de Campanhã, enquanto a Ponte Luís I (1886), com o seu tabuleiro superior, permite a chegada ao Porto para quem vinha de Sul sem ser de comboio não descer à cota baixa, conduzindo a corrente para a Praça da Batalha, extremidade oriental do eixo Clérigos-Santo António e que funcionava como contraponto a Carlos Alberto, a partir de onde se estabeleciam as ligações a Noroeste.

A terminar o século, ao mesmo tempo que se construía um novo porto de mar, junto aos leixões da foz do Leça, a chegada do comboio e a inauguração da Estação de São Bento, em 1896, reforçará ainda mais o papel de centralidade da atual Praça da Liberdade, que receberia, a partir de então, ainda mais gente vinda de um alargado *hinterland*, enxameando as ruas que nela convergem, assim como outras próximas (Flores, Santa Catarina, Almada, Carmelitas e Cedofeita) e os vários largos e praças que resultaram da beneficiação de velhos terreiros de feira.

Tal como a Estação de Campanhã havia sido a partir de meados da década de 70 de XIX, arrastando na sua direção a urbanização e um conjunto de serviços como a hotelaria, o Porto de Leixões passará a ser um íman poderoso de atração da cidade, o que levará, numa primeira fase, à criação da Praça da Boavista, no final do século XIX, ponto intermédio entre este e a Praça de D. Pedro. Aí passarão a estar, a partir de 1875, uma estação de comboios (com linha para a Póvoa, primeiro, e alargada depois até Famalicão) e a estação central de uma companhia de carril americano (mais tarde, elétrico), assim como também uma praça de touros. Para a nova Praça da Boavista foram também deslocalizadas várias feiras, nomeadamente a Feira de São Miguel (vinda da Cordoaria) que era, a par da Feira de São

Lázaro, a mais importante feira anual da cidade. De certa forma, assistia-se ao despontar de um novo centro, ainda em condição muito inaugural, ao mesmo tempo que se iniciava, na transição de século, uma descentralização retalhista, marcada sobretudo numa certa dispersão do comércio de alimentação, agora que se desenvolviam novos subúrbios.

Entretanto, enquanto se criam pequenos polos de concentração de estabelecimentos comerciais e de serviços longe do centro e a Boavista parece especialmente dinâmica, o crescimento e vitalidade da cidade levam a que, na segunda metade do século XX, se inicie também um processo de intensa extensão e intensificação da ocupação do centro: na vertical, com secções especiais e armazéns e escritórios nas caves e primeiros pisos e serviços diversos em vários dos andares dos prédios situados nos principais arruamentos; na horizontal, com o espriar dos estabelecimentos a partir dos lugares de maior densidade comercial, numa mancha que regista maior força nas artérias que desempenha(ra)m um papel de rua-estrada, na ligação regional. E, mais tarde, o Porto segue a tendência de outras cidades europeias onde, a partir dos anos 60/70, surgem galerias e pequenos centros comerciais, num modelo urbanístico comandado pelo imobiliário.

A partir dos anos 80, pode no entanto falar-se do início da exaustão do centro da cidade corporizando o que muitos chamam de período pós-industrial e lhe associam uma “revolução comercial” (Fernandes, 2013).

É neste contexto, numa dimensão simultaneamente geométrica (condições de acessibilidade) e funcional (concentração de atividades), que vários lugares até então “periféricos” reforçam as suas condições de centralidade. Este processo manifesta-se inicialmente à escala municipal, com o aparecimento de um “segundo centro” (na “Boavista” dos anos 80), com o comércio a associar-se ao sector financeiro e hoteleiro para criar em espaço pericentral, uma importante concentração de estabelecimentos de várias atividades económicas. Além do processo de perda do “centro”, os anos seguintes registam uma ampliação e diversificação deste processo de reforço das condições de centralidade de vários polos nos concelhos do Porto, Gondomar, Matosinhos, Maia, Valongo e Vila Nova de Gaia, na primeira coroa, produzindo um território urbano expandido e fragmentado, no qual um conjunto de novos centros se consolida.

A reconfiguração espacial e funcional da cidade do Porto fica associada a um conjunto alargado de fatores, entre os quais se destaca um processo de esvaziamento da cidade central e o aumento significativo do número de pessoas e viver isoladamente (quadro 1), além de uma desvitalização marcada pela popularização/etnização e encerramento de muitos estabelecimentos.

Em contrapartida, o crescimento das “centralidades periféricas” é o resultado da combinação de vários fatores, como a intensificação do processo de suburbanização, o aumento generalizado da mobilidade, o aumento do poder de compra e uma importante alteração da oferta de bens e serviços.

	Concelho do Porto		ACCRU		Núcleo histórico	
	2001	2011	2001	2011	2001	2011
População residente	263131	237591	84380	71494	13218	9334
Famílias	100696	100826	34991	33351	8633	4282
Edifícios	46681	44324	18048	16898	3097	2847
Alojamentos familiares	125267	137891	46847	50364	7400	7870
N.º residentes por alojamento	2,10	1,72	1,80	1,42	1,79	1,19
N.º de alojamentos por famílias	1,24	1,37	1,34	1,51	0,86	1,84

Quadro 1 – Variação da população, n.º de famílias, alojamentos e edifícios entre 2001 e 2011. Fonte: Censos 2001/2011

* Considera-se como território da ACCRU o que é composto pelas freguesias de Bonfim, Cedofeita, Massarelos, Miragaia, São Nicolau, Santo Ildefonso, Sé e Vitória.

** Considera-se como território do núcleo histórico o que é composto pelas freguesias de Miragaia, São Nicolau, Sé e Vitória.

2.3. O tempo curto: as condições de centralidade e os vários lugares do centro

Além da expansão das condições de centralidade e a multiplicação dos vários centros que compõem o Porto (entendido como realidade funcional dinâmica que ultrapassa os limites administrativas), também no tempo curto são visíveis alterações importantes, designadamente na forma como as condições de centralidade se apresentam para grupos de pessoas diferentes, em tempos diferentes.

De facto, as condições de centralidade são muito variáveis no tempo e na forma como são apropriadas e “vivas”, já que determinados lugares desempenham papéis diversos em diferentes períodos de tempo, com variação da sua importância relativa, por exemplo entre o verão e o inverno, entre o fim-de-semana e a semana, entre dia e noite, ou as diferentes horas do dia. Além disso, a centralidade adquire também uma componente subjetiva, assente no valor e na apropriação que cada indivíduo faz, identificando-se claras diferenças nos espaços que diferentes grupos etários, sociais, culturais e económicos escolhem e vivem como centrais, o que nos transporta para centralidades fragmentadas e multiescalares e para a multiplicação (porventura ilimitada) dos centros que a vida quotidiana de cada cidade apresenta (Fernandes, 2013), o que no limite coloca em causa a operacionalidade do conceito.

No caso do Porto, observa-se uma complexificação da cidade dual Baixa-Boavista (ou de centro alargado), pela multiplicação de várias “ilhas” com condições de centralidade na cidade arquipelágica, com centros comerciais, universidades, condomínios fechados, aeroportos, parques de exposições e torres de escritórios, a parecer ignorar o tecido urbano envolvente, promovendo a rutura com a cidade como espaço coeso e contínuo.

Outra questão importante diz respeito à oposição centro-periferia, com o espaço disponível para construção (a preços mais baixo) e o reforço da mobilidade a tornarem mais atrativo (e central) para um vasto conjunto de indivíduos, famílias e empresas, lugares afastados do velho centro, ao passo que os centros, o histórico e o socioeconómico, se esvaziam (de pessoas e empresas), sem perder todavia a sua importância do ponto de vista simbólico e afetivo.

Em ambas as situações, pela intensidade de utilização nos meses de verão, são já bem notórias as desigualdades entre centro e periferia, entre histórico e socioeconómico, assim como nos ritmos

semanais e diários. Para tanto contribuirá a abertura do comércio nos centros comerciais até às 24 horas, mesmo aos domingos e feriados, com a restauração e o cinema a constituírem elementos centrais ou complementares do maior valor, enquanto no “centro tradicional” a realidade é outra, já que os ritmos são comandados pelos horários habituais da “cidade industrial”: domingo sem gente, dias úteis com manhãs e tardes de forte densidade de peões, automóveis e transportes públicos e abandono a partir das 18 horas, com “desertificação” depois das 21 horas, exceto (o que não é pouco!) no caso das dinâmicas da “noite”, em especial entre quinta-feira e sábado após as 24 horas.

No geral, é também bem visível o alargamento do horário de uso da cidade, promovido pela individualização das carreiras profissionais (com maior flexibilidade de horários), pelo aumento da importância dos *city users* face aos residentes, pelo aumento do período de férias e da esperança de vida. Nesta sequência, pode dizer-se que assistimos a uma maior individualização da forma como a cidade é vivida, com uma mais forte variação na utilização dos recursos e atividades e a consequente complexificação e dessincronização do uso da cidade (Fernandes, 2004).

3. O papel das políticas públicas e dos modelos de gestão territorial

A política urbana em geral e o urbanismo em particular desempenham um importante papel na transformação, temporal e espacial, do centro e das condições de centralidade, influenciando de forma muito importante os processos de segmentação/coesão espaço-temporal e a promoção (ou não) da multicentralidade.

Nos últimos anos, vários têm sido os avanços desenvolvidos no contexto das políticas públicas, procurando abordar de forma muito particular o planeamento e gestão temporal dos lugares de maior acessibilidade, valor simbólico e concentração de estabelecimento de várias atividades. Por exemplo, vários países europeus desenvolveram políticas locais de tempo, procurando intervir na organização dos horários de funcionamento dos estabelecimentos de comércio e serviço, especialmente em Itália (Mareggi, 2002), nos ritmos sociais de oferta e procura (Mückenberger, 2011) e nos ritmos pessoais de trabalho e não trabalho (Delfour e Dommergues, 2003), além de planos, projetos e ações as mais diversas, com incidência física, ou no domínio do ambiente, dos transportes e da segurança.

Em Portugal, a intervenção urbana em áreas centrais tem estado muito ligada ao papel dos atores públicos e ao aproveitamento de programas e outras (raras) oportunidades de financiamento através das quais se procura promover a revitalização e regeneração, raramente com consideração do cronourbanismo (na expressão de Ascher). Neste quadro nacional, o Porto não é exceção, já que também aqui as políticas públicas que se preocupam com os diferentes tempos são muito limitadas e raramente traduzem iniciativas desenvolvidas à escala local, apesar do aumento dos conflitos temporais na utilização do espaço.

De facto, a integração do tempo no planeamento e na gestão urbana permanece muito limitada ao regime jurídico dos horários de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, aprovado pelo

Decreto-Lei n.º 48/961, onde se estabelecem os horários de abertura e encerramento dos diferentes tipos de estabelecimentos e se definiu a obrigatoriedade de regulamentos municipais próprios. É neste contexto que a Câmara Municipal do Porto aprovou o “Regulamento Municipal dos Horários de Funcionamento dos Estabelecimentos Comerciais” em 2005/6 e, em 2011, o “Código Regulamentar do Município do Porto” (CRMP), incluindo disposições relativas aos horários de funcionamento dos estabelecimentos comerciais.

Mais importante, como se disse, tem sido a intervenção física, quase sempre por projeto, que nos últimos anos surge associada a um conjunto de eventos de projeção internacional, com destaque para a iniciativa “Porto Capital Europeia da Cultura”, em 2001, à aplicação de programas de incentivo inscritos em quadros de apoio e mecanismos financeiros comunitários, como o POLIS e o POLIS XXI (com destaque nesta para as Parcerias para a Regeneração Urbana) e à ação de instituições criadas para promover a melhoria das condições área antiga e central do Porto: Comissariado para a Renovação Urbana da Zona da Ribeira-Barredo (CRUARB), Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto e (FDZHP) a Sociedade de Reabilitação Urbana (SRU) “Porto Vivo” (que substituiu as duas anteriores).

Acresce que a relação dos instrumentos de planeamento e política com a gestão temporal dos territórios se revela desequilibrada, com um claro predomínio das intervenções orientadas para o curto prazo e para a produção imediata de riqueza, muitas vezes associadas a lógicas de *marketing* urbano e de uma certa forma de “turistificação”. Nesta linha de ideias, predominam as intervenções estruturadas por lógicas de competitividade territorial e pela geração de valor imediato (ainda que frequentemente apenas para grupos ou espaços específicos), esquecendo-se frequentemente o pensamento e planeamento estratégico para o médio e longo prazo e a necessária articulação e cooperação entre diferentes atores metropolitanos e regionais.

No entanto, apesar do investimento mobilizado e dos desenvolvimentos recentes na valorização de iniciativas de base territorial e do conhecimento que temos relativamente às economias de escala na produção de riqueza e ao entendimento das cidades como motores da economia, as políticas e modelos de gestão territorial desenvolvidos apresentam ainda constrangimentos e limitações evidentes que derivam de um conjunto de fatores, de que se destacam:

- a) Ausência de um planeamento territorial alargado que privilegie as articulações entre os diferentes “centros” à escala regional, promovendo ganhos na utilização dos recursos e evitando situações de dupla perda (ou duplo vazio). Esta situação é evidente, por exemplo, em temas como a habitação e o estacionamento, onde a oferta “excessiva” de solo a preços mais baixos em vários locais, aliada à falta de estacionamento (e pagamento do pouco existente no centro histórico), ajudou na periferação e multiplicação dos centros;

¹ Nos últimos 15 anos sofreu ligeiras alterações através de 3 Decretos-Lei: 126/96; 216/96 e 111/2010

- b) Dificuldades financeiras de grande parte das estruturas autárquicas, com crescimento do papel do setor privado (nos últimos anos também ele descapitalizado) e da importância das parcerias público-privadas, orientadas essencialmente para o lucro e potenciadoras de transformação apenas nalguns lugares e para alguns residentes e atividades;
- c) Triunfo da intervenção física sobre as preocupações sociais e económicas (confiando-se demasiado na “livre” atuação do mercado), o que em boa parte estará associado ao regime especial que a lei confere às sociedades de reabilitação urbana, com poderes semelhantes às câmaras municipais, mas sem incorporação de preocupações sociais nos seus estatutos, tampouco fiscalização por Assembleia Municipal ou órgão equivalente, sufragado democraticamente;
- d) Contexto cultural e institucional muito específico, com tendência para o estabelecimento de parcerias não inclusivas, verificando-se a prevalência dos agentes públicos na gestão dos programas e a prioridade aos interesses (privados) de quem detém a capacidade de investimento.

4. Conclusões: gestão individual num território plural

Ao longo das últimas década o Porto conheceu um importante processo de reorganização territorial e funcional que ditou a passagem de “uma cidade?” de centro único para uma cidade alargada e multicêntrica e multimunicipal, com reforço das condições temporais e espaciais de centralidade de muitos centros (figura 2), ditos periféricos, naquilo que alguns autores designam de inversão das centralidades (Ascher, 1998 p. 238).

No contexto da multicentralidade do Porto, os anos 80 marcam um importante ponto de viragem, seja pela acentuação do declínio de velho centro, pelo seu despovoamento e esvaziamento, pelo aumento da concorrência entre os lugares (com emergência da Boavista) ou ainda pelo incremento das oportunidades de intervenção financiada por fundos comunitários. Desde então, o Porto, como muitas outras cidades, lançou-se no desenvolvimento e implementação de um conjunto de programas e políticas

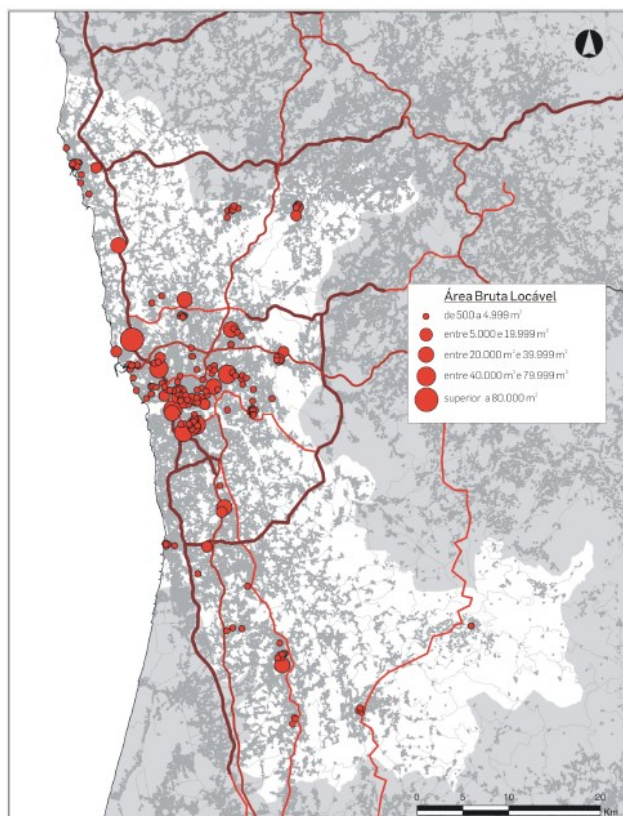


Figura 2 – Distribuição dos centros comerciais na Área Metropolitana do Porto.
Fonte: Graça (2012)

orientadas para a reabilitação, revitalização e, mais recentemente, para a regeneração dos seus espaços urbanos, com prioridade ao “centro”, seja o “histórico”, seja a “Baixa”, por contraponto (ou complementaridade?) com o sucesso dos centros que se afirmam na periferia e contribuem para o esvaziamento e desvitalização da cidade central.

Estas operações têm tido efeitos na reabilitação de imóveis, na melhoria das infraestruturas e da qualidade do espaço público, assim como nalguma revitalização do comércio, hotelaria e restauração. Todavia, apesar do esforço de integração local e setorial (ainda que frágeis), o Porto evidencia grandes défices de coordenação supramunicipal (que alguns dirão de governança multinível), o que se traduz numa insuficiente adequação dos instrumentos de gestão e planeamento territorial muito evidente e, consequentemente, das estruturas e políticas públicas ao novo mosaico territorial.

De facto, a compreensão dos vários centros e centralidades que o Porto tem – ou ainda dos vários tempos e espaços da região e dos diferentes lugares – parece ter pouca importância para os atores que comandam a intervenção pública, cada vez mais orientado por princípios de gestão empresarial, orientados para a competitividade e para a captação de subsídios, fundos e investimentos. Neste quadro, a intervenção isolada e individualista que orientam os elevados montantes recentemente investidos no Porto, parecem insuficientes para manter a centralidade/atratividade funcional, todavia parecem compensados na dimensão simbólica e efetiva, ao mesmo tempo que o aumento dos visitantes do Porto e em particular ao seu centro histórico e Baixa, contribuem para um certo renascimento, que inclui não apenas novos alojamentos e lugares de alimentação, como novas fórmulas de oferta de bens e serviços e ainda novas oportunidades de residência.

Em suma, ao que pode ser identificado como uma certa perda de centralidade e de importância como espaço de vida da área antiga da cidade por parte dos habitantes da metrópole e da região, contrapõe-se o aumento de uma centralidade afetiva, a que não será estranha, além da pressão da procura exterior ao país, a crescente afirmação da multiterritorialidade, com o Centro Histórico do Porto – inscrito na lista dos sítios classificados como Património da Humanidade em 1996 –, a tornar-se num dos lugares mais procurados em visitas mais ou menos esporádicas, seja por turistas como pelos muitos que desde a cidade, mais consolidada ou mais expandida, com ele têm uma forte relação de pertença e que, no seu conjunto, são muitos mais que os que apenas aí dormem ou exercem diariamente a sua atividade profissional.

Referências bibliográficas

Ascher, François (1995) *Metapolis ou l’avenir des villes*. Editions O. Jacob.

Ascher, François (1998) *La République contre la ville : essai sur l’avenir de la France urbaine*, La Tour d’Aigues, Éditions de l’Aube.

Barata-Salgueiro, Teresa (2013). “Do centro às centralidades múltiplas”, in Fernandes, José Rio & Sposito, Maria Encarnação (org.) “A nova vida do velho centro nas cidades portuguesas e brasileiras”. FLUP/CEGOT, pp. 13-28.

- Delfour, C. & Dommergues, P. (2003) Time-related policies in France. In Dommergues, P. & Delfour, C. (ed.) (2003) Conciliation Policies in France. Bulletin de la coordination nationale et transnationale, n.º 7-8. Afet Editions, Paris.
- Fernandes, José Rio (2004) Restructuration commerciale et temps de ville, in Temps des Courses, Course des Temps (Direcção de Jean-Pierre Bondue), Lille, USTL, pp. 55-67.
- Fernandes, José Rio (2011) "Area based initiatives and urban dynamics: the case of Porto city centre." Urban Research & Practice 4(3): 285-307.
- Fernandes, José Rio (2013). "Muitas vidas têm o centro e vários centros têm a vida de uma cidade", in Fernandes, José Rio & Sposito, Maria Encarnação (org.) "A nova vida do velho centro nas cidades portuguesas e brasileiras". FLUP/CEGOT, pp. 29-40.
- Fernandes, José Rio & Chamusca, Pedro (2013). "Dinâmicas recentes e urbanismo na área central do Porto. Morte, resistência, resiliência e elitização no centro histórico e na Baixa", in Fernandes, José Rio & Sposito, Maria Encarnação (org.) "A nova vida do velho centro nas cidades portuguesas e brasileiras". FLUP/CEGOT, pp. 77-90
- Geddes, Patrick (1915) Cities in evolution. Williams & Norgate.
- Graça, Miguel (2012) Planeamento e regulação de equipamentos privados de uso colectivo em Portugal: o centro comercial no centro do planeamento urbano. Atas do Encontro Ad Urbem 2012.
- Hall, Peter; Pain, Kathy (2006) The polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe. Earthscan.
- Mareggi, Marco(2002) 'Innovation in Urban Policy: The Experience of Italian Urban Time Policies', Planning Theory & Practice, 3: 2, 173 — 194.
- Mückenberger, Ulrich (2011). Local Time Policies in Europe. Time and Society 20(2) SAGE, 2011, pp. 241–273.
- Munford, Lewis (1938) The culture of cities, Harcourt, Brace and Co.
- Pacione, M. (2001) Urban Geography. A Global Perspective. Londres e N.York: Routledge; 663p.

A Review of the Concept of Aerotropolis and Assessment of Its Applicability in the Planning of the New Lisbon Airport

Marcos D. F. Correia, CESUR, Department of Civil Engineering, Instituto Superior Técnico, Lisbon
Technical University, Portugal – marcosdfcorreia@ist.utl.pt

João de Abreu e Silva, CESUR, Department of Civil Engineering, Instituto Superior Técnico, Lisbon
Technical University, Portugal – joao.abreu@civil.ist.utl.pt

Resumo

Este artigo estabelece um paralelo entre o Novo Aeroporto de Lisboa (NAL) e os conceitos de Cidade Aeroportuária e Aerotropolis, duas formas urbanas recentes produto da globalização e que são vistas como formas inovadoras de planeamento e ordenamento do território. Aeroportos de países como Singapura, Hong-Kong ou Dubai já adoptaram este paradigma como forma de melhorar as respectivas economias locais face ao mundo globalizado, através de uma forte coordenação de instrumentos de gestão territorial. Esta coordenação em múltiplas escalas tem como objectivo criar uma Aerotropolis o mais eficiente, competitiva e sustentável possível, ainda que, e apesar de todo o planeamento, como qualquer outra forma urbana, existem problemas e pontos negativos relacionados com este tipo de forma urbana. A coerência entre o processo de planeamento do NAL também será objecto de estudo considerando duas questões de investigação: Poderá ser o NAL enquadrado no conceito de Aerotropolis? Existia coerência entre os vários instrumentos de ordenamento e planeamento territorial que de algum modo estavam relacionados com o NAL?

Palavras-chave

Aerotropolis; Novo Aeroporto de Lisboa; Instrumentos de Gestão Territorial

Resume

This work establishes a parallel between the New Lisbon Airport (NLA) and the concepts of Airport City and Aerotropolis, two new urban forms that are the product of the globalization and are proposed as innovative forms of spatial planning. Airports in Singapore, Hong-Kong, South Korea, Thailand, China, Dubai, Netherlands and France already adopted this paradigm as a way to improve local economies in the globalized world, creating some futuristic projects framed by a coordinated sum of spatial plans at national, regional, local and airport levels. This strict collaboration between different scales aims to create the most efficient, competitive and sustainable Aerotropolis possible but even with all the spatial planning, like any other urban form, there are problems and negative points from this new urban space. The coherence between in the planning process of the NLA will be analyzed considering two main research questions: Does the NLA could be framed in the Aerotropolis concept? and Do the several strategic and planning documents produced where coherent with this objective?

Keywords

Aerotropolis; New Lisbon Airport: Spatial Planning

1. A Review of the Concept of Aerotropolis

The definition of Aerotropolis is in some sources, mixed with the definition of Airport City. Nevertheless on this paper is made a distinction between both concepts, not only for a better

understanding about the urban phenomena but also because of its interpretation in which the Aerotropolis is the evolution of the Airport City, which is an evolution of a common airport. Thereby this distinction is a matter of interpretation and not a matter of what is correct and what is not.

Both concepts emerge because of specific factors, although they are connected and have a relation of interdependence because the evolution of these urban forms was shaped by one phenomenon: the globalization and the coming of faster and accessible transportation and communications.

Since de 1990's there is a significant increase of passengers, goods and services moving all around the world, being the airports facilities right in the middle of these flows. Due to the necessity of diversifying their revenues; improve their competitiveness; modernize and expand their infrastructures, and to lower airport taxes (Kasarda 2006; Wang *et al* 2011), airports have begun to change. Their on focus moved from the being a mere transportation facility to a real airport city, providing services identical to a common city, in particular: restaurants, specialized commercial ,private meeting rooms, hotels, office buildings, convention and exhibition centers, museums, art galleries, cinemas, casinos, fitness centers, spas, hospitals and even wedding chapels (Kirby *et al* 2010).

In Graham's work (2009), it's possible to perceive the importance of commercial revenues on the aviation business. Graham (2009) makes an analysis of the evolution of twenty Europeans airport's commercial revenues (non-aeronautical), between 1983 and 1998, in this period they rose from 41% to 50% of the total airport revenues. Between 2006 and 2007, commercial revenues represented 52% of the sum of the total revenues of 46 airports around the world, being the higher values in North America, Africa, Middle East (average of 53%), Europe (48%), Asia and Pacific (48%) (Graham 2009).

Not only the airport started to change, but also the once avoidable surroundings became an attractive location for economic activities changing the landscape to create a new urban form, centered on the Airport City, the Aerotropolis. This urban phenomenon was a spontaneous and private creation mainly due to the evolution of the world economy, in which companies are more connected than ever and where product's quality and price aren't enough for business success (Kasarda 2001). The products must be delivered quickly and companies must be flexible to attend the consumer's needs and demands in every part of the globe, thanks to internet and e-commerce (Kasarda 2001).

The manufacturing industry was the first ones to base some facilities near the airports, especially electronic and semiconductors manufacturers, being followed by other type of businesses linked to the perishable products, telecommunications, accounting and auditing, logistics and freight (Kasarda 2001). This proximity to the airport allowed businesses to reinforce their competitiveness, gave them flexibility and minimized logistic costs.

All of these transformations were entirely spontaneous, without proper spatial planning, either local or regional. They were fuelled by new location formulas in which global world accessibility and the time-cost distance to the nearest airport are now key factors (Kasarda 2006).

With the inevitability of the Aerotropolis expansion, in the 1990's final years the first master plans were created. They were meant to control, manage and plan the urban expansions around airports, to maximize their efficiency and profitability in more sustainable ways.

In some cases, like in Hong Kong (HKIA), Singapore (CIA) and Dubai (Al Maktoum) (Kasarda 2009), Aerotropolis were created from scratch by public authorities. These projects included more facilities than just manufacturing or services related ones, adding to the Aerotropolis residential areas, services replicated in the Airport City, banks, hotels, shopping and entertainment facilities, golfing courses, thematic and technological parks (Charles *et al*; Kasarda 2001). All of these facilities are structured by a fast and efficient network of transports composed by fast trains, highways and truck lanes, connected with airport and with other urban cores (city centers) and logistic facilities like maritime ports (Charles *et al*; Kasarda 2001)

The concept today is well defined and can be summarily introduce by the next requirements (Clapp 2012):

- Developments should be clustered (manufacturing, business and residences) and segregated: Manufacturing, warehousing and trucking must be separated from corporate offices and passenger flows;
- The separation between different land use types and activity clusters should be made by green spaces;
- Residential and commercial (sensitive to noise and emissions) areas must be out of busy flight paths;
- The economic/manufacturing activities that are more intense users of the airport should be closer to it, and provided with good transport infrastructures, namely truck-only lanes, to minimize traffic congestion and enhance transport efficiency;
- Expressways and express trains should structure the urban space, connecting the airport with businesses and residential areas as well with other urban cores or facilities outside airport's closer surrounding;
- Limitation of strip developments to control urban sprawl;

To the previous requirements it's possible to add one which is related with the Aerotropolis image and branding. The Aerotropolis should be an easy navigable and welcoming space with a sense of community, mixed used residential and commercial areas, public facilities and common services with easily commutes around and inside of it. To achieve these objectives standard design norms should be adopted for infrastructures and public art and iconic structures should extensively use (Clapp 2012; Derewicz 2011).

2. Negative Critiques towards the Aerotropolis concept

By reading the previous considerations about the Aerotropolis model it's possible to acknowledge the importance of this type of urban form in the future. However there are issues that should be raised and discussed because the Aerotropolis concept presents flaws, negatives impacts and it raises some social and geographic questions that are important to be analyzed to soothe the almost blind enthusiasm from Aerotropolis by many world' governments.

(Charles *et al* 2007) explore three main issues related with the Aerotropolis concept: energy provision, security and exportation paths. The aviation industry has a very strong dependency on oil and in a short-medium period of time that won't change. Being the Aerotropolis a project structured around a mode of transportation based on a non-renewable primary energy source and which is responsible for an important share of greenhouse gas emissions, important sustainability issues could be raised.

Secondly, and more debatable, Charles *et al* (2007) put a safety hazard on the high concentration of infra-structures, population and goods in just one area, becoming highly vulnerable to terrorist or military attacks and to social or natural disasters. These disasters could have a major impact in the Aerotropolis region due to the big and strong interaction and interdependence intrinsic to this concept. The debatable question is how much these safety' issues could be avoided or minimized by the establishing of efficient master, safety and emergency plans.

The concerns with security especially related with possible terrorist attacks, led the larger airport hubs to adopt wide restrictions to passengers and cargo alike (both within its premises and in the airplanes) which creates a dispersion of activities by medium and small airports with more flexible rules and logistics being this is an example how private sector can jeopardize a public 'perfect plan' (Charles *et al* 2007).

Many authors (Lindsay 2006; Wang *et al* 2011; Kasarda 2006) when writing about the Aerotropolis underline the air cargo transport as the future key element in the global transaction of goods, forgetting the maritime transport's potential and capacity which is able to carry huge and/or heavy cargo, at a cheaper price. Although slower than airplanes today' ships already have energy alternatives for their locomotion (e.g. nuclear power). Also, the maritime transportation can be, in some cases, a key element for the Aerotropolis competitiveness and success as it happens nowadays in the Netherlands, where the interaction between the Amsterdam Schiphol International Airport (Schiphol) and the Port of Rotterdam yielded the value of Schiphol's Aerotropolis (Kolman 2008).

On another level, the current airport Master Plans and its inability to foresee future' uncertainties and trends are a major problem because the present construction will have a massive influence on its future performance. These Master Plans are usually based on future functional requisites which are mainly derived from airport demand forecasts. Also, generally only demand uncertainties are considered and because of that many forecastings are ineffective resulting in defective Master Plans. For example, the Schiphol Master Plan predicted that between 1995 and 2015, noise levels shouldn't get worse than the

ones registered in 1990 and the airport full capacity (40 to 45 million of passengers) would be reached in 2015: In 1999 the airport was temporary closed due the high levels of noise and its capacity was full achieved ten years earlier in 2005 (Kwakkel 2008).

Finally, there are the social, political and cultural aspects related with the creation of Aerotropolis such as Dubai World Center (DWC) or the Incheon Free Trade Zone (IFTZ). Megalomaniac infrastructures that are created from scratch without strong social sustainability considerations and in case of Dubai constructed by thousands of over-exploited emigrants workers who are constantly marginalized from the first world that Dubai is trying to assemble along with other projects in a sort of a huge Disneyland exclusively for the well off. Also in both cases due to these projects' dimensions and money involved the risks are doubtless high especially in a time where private activities and people wills are a major catalyzer of economic dynamics even if every inch of space is planed to the detail by public authorities because as it was said models and projections can fail, and with DWC and IFTZ amounts of financial resources engaged the failure can be enormous. The recent bankruptcy of the Dubai State company, Dubai World, associated with other local projects is a good example.

3. The New Lisbon Airport

3.1 Brief Project Description

The studies related with the New Lisbon Airport (NLA) date since the 1960's. Several potential locations within the Lisbon Metropolitan Area (LMA) were considered, being the first ones Fonte de Telha, Montijo, Alcochete, Porto Alto e Rio Frio. Since then and throughout the years the expansion of the current airport of Portela has also been considered. The location of Ota, at north of Tagus river arose on ANA's study produced between 1978 and 1982 and along with Rio Frio were the two final options target to be studied in 1998 being Ota the chosen location due to less environmental impacts and costs then Rio Frio.

Although Ota was chosen in 1998 only in 2005 the Portuguese government advanced with the development plans for NLA construction. At the same time dismissed the possibility of expanding Portela capacity alternative since it was considered not beneficial, either economical or commercially wise, being decided to decommission it upon the NLA opening.

However, in 2007 the Portuguese Industrial Confederation (CIP) introduced a study suggesting the Shooting Range of Alcochete (CTA), a not previously considered option, as an ideal location for the NLA which was considered by the Portuguese government as a valid optional. Therefore a comparison study between Ota and CTA was made by the National Laboratory of Civil Engineer (LNEC). This study concluded that the CTA was a better option for the NL, and it was swiftly approved by the Portuguese Government.

The situation changed again in 2010, not due technical reasons but due financial constrains – Portugal was very heavily affected by the financial crisis and a year after it was forced to require foreign

financial help. This led the Portuguese government to cancel the NLA project along with the high speed rail system leaving the question of a new airport undefined and undecided until the present day. Nevertheless, the current government has issued some comments about the maintenance of Portela airport but deviating low cost carriers to other nearby possible locations to reduce Portela congestions levels and thereby increasing its operational life expectancy (LNEC 2008; NAER 2002).

3.2 Actual Aerotropolis and respective regions versus NLA and LMA

There are significant differences between a common airport and an Aerotropolis, its dimensions and aeronautical capacities but also the respective economic and social impacts. Making a comparison between the NLA and the AML region with five different Aerotropolis HKIA, CIA, Schiphol, Incheon International Airport (IIA) and Al Maktoum and their respective regions, Chek Lap Kok, Changi district, Schiphol area, IFTZ and DWC will show the commonalities and disparities between the two types of infra-structures.

In the last thirty years the GDP growth rates, accordingly to IMF (2012) data were much higher on the regions that had an Airport City / Aerotropolis developed then on the LMA region that still operates a common airport. Although here an issue of causality could arise, since it could be argued that the regions that developed Aerotropolis did it because they were growing faster. Therefore Aerotropolis could be viewed as a result of a successful economy and not as its cause. Also consulting European and each country statistics (CB 2012; DSC 2012; DSS 2012; Eurostat 2012; HKS 2012; INE 2012; KOSIS 2012) it is possible to observe that both regional economic specialization and Aerotropolis characteristics are both strongly interdependent and highly connected being the Aerotropolis a key and complementary component of the regional economic structure, since the distribution of the regional GDP by economic sector is more or less similar to the Aerotropolis main business components. Besides that, the number and type of companies installed around the airport reassembles a lot the theoretical concepts mentioned before with a strong presence of manufacturing, electronics, financial, investment, accounting, consulting, auditing, logistics, freight, perishable products, telecommunications, high technologies and non-aeronautical aviation companies (DWC Website; IFEZ; Yellow Pages; WTC Schiphol). Totally contrary to this phenomenon is Portela whose nearby urbanized areas are foremost residential. In the case of the NLA, there are some more or less vague references in the strategic plans and policy documents to the concepts of Airport City and Aerotropolis (LNEC 2008; CIP 2007).

The global integration of the cities that are served by Aerotropolis is higher than Lisbon according to three different indexes, GaWC, Global City Index and Global City Competiveness Index which measure cities connectivity, integration and attraction, all at a global scale, Amsterdam and Dubai despite of similar demographic size and a sense of equal integration as Lisbon, they are actually above it (GaWC 2010; Kearney 2012; EIU 2012). Also, the cities' attractiveness can work in reverse inasmuch as the flows that airports receive cannot only be due to their importance but also the will of

people to travel for the cities served by these airports thus having an interdependence relation between city and airport.

The airport and city attraction cannot be possible without an efficient and broad connectivity serving passengers and their respective destinations all around the world, supported by the airport capacity. Also the ability of each airport to connect passengers and cargo to the principal regional origins/destinations by an efficient transportation system is also an important feature. Looking again through each airport, the difference of values between any Aerotropolis and Portela stands out. For example, Schiphol transported almost fifty million passengers in 2010, more than one and half million tonnes of cargo 2010. In comparison Portela transported in 2010 forty millions of passengers and only a few more than ninety thousands tonnes of cargo.

Lastly, the analyzed Airport City and Aerotropolis once again stands out in comparison with Portela or even the NLA especially if is taken in consideration the future biggest Aerotropolis, the IFTZ and its IIA, being the total area planned for the IFTZ hundred and seventy square kilometers – IIA lays on twenty square kilometers but a further expansion is already planned – against the six of Portela and the almost twenty of NLA (plus more fourteen of reserved area for future expansions). Furthermore, the number of employers in IIA is currently thirty five thousands – with growing perspectives – as Portela employs twelve thousand workers and for NLA is planned to be working a maximum of forty one thousand people.

These airport differences are much smaller when one considers the ground transport and regional connections since they all in some way are or planned to be connected by rail, buses, cars and taxis changing only the service (express or not, exclusive routes or not) and they all link the airport to the main cities' downtown and other important regional locations (AIC 2012; ANA 2011; CAG 2012; DA 2012; SG 2011;).

3.3 Aerotropolis versus Spatial Planning

In this analysis, focusing on how the concept of City Airport and Aerotropolis were considered in the planning phase of NLA, all available policy documents and plans (at a national, regional and local scales) were considered. Also included were the documents that could guide and regulate the spatial planning inside LMA and around the NLA's future location of CTA. The extracted information related with any specific subject Airport, Airport City and Aerotropolis is presented on table 1.

Only in the highest instruments of planning there are direct references about the airport and few ones can be really related to Airport City / Aerotropolis concept. The National Program for the Policy Territorial Planning (PNPOT 2007) presents some references to the need to modernize the aeronautical infra-structures in Lisbon region along with a necessity to integrate them with other means of transportation (especially high-speed trains) thus creating a logistical platform. The Regional Spatial Plan for the LMA (PROT-AML 2001) although is oriented to the Ota's location (due to the fact that its publication predates the decision to locate the NLA in the CTA) defends the necessity to

develop connections with ports, to dispose of space around the future NLA for industrial and logistical activities, the construction of public amenities and services connected with the rest of the region by high-speed trains and by road. These objectives resonate some of the defining aspects of Airport City / Aerotropolis. The Regional Spatial Plan for West and Tagus Valley (PROT-OVT 2009), who is already oriented for the CTA location advocates the construction of high-speed rail, installation of logistical, services and industrial activities around and centered on the airport. Considering it as a engine of regional development.

Table 1 - Relation between Spatial Planning and the NLA framed on the Airport City & Aerotropolis Concepts

Relation between Spatial Planning and the NLA framed on the Airport City & Aerotropolis Concepts		
Level	Plan	Content related to NLA / (2) Airport City / (3) Aerotropolis features
National	National Plan of Territory Planning Policies (PNPOT)	Modernize aeronautical infra-structures; promote logistical centres to valorise the new airport; take measures to minimize the new airport impacts;
Regional	Regional Spatial Plan for the Metropolitan Lisbon Area (PROT-AML)	<i>The location mentioned is Ota</i> ; necessity to develop connections with ports; (3) disposal of big spaces in NLA nearby for industrial and logistical activities; (3) installation of public amenities and services activities; high-speed rail and road connections;
Regional	Regional Spatial Plan for West and Tagus Valley (PROT-OVT)	Regional development motor (SRA - Alcochete); (2) (3) high-speed train; (3) new logistical and productive activities; (3) regional economical internationalization; (3) logistical and business city centred on the airport and connected with nearby urban areas;
Local	Municipal Master Plan of Alcochete (PDM-Alcochete)	N/A
Local	Municipal Master Plan of Almada (PDM-Almada)	It is established a link between the MMP and the RSP-MLA; renovation of urban and industrial spaces; catchment of population and employment;
Local	Municipal Master Plan of Barreiro (PDM-Barreiro)	N/A
Local	Municipal Master Plan of Benavente (PDM-Benavente)	N/A
Local	Municipal Master Plan of Lisbon (PDM-Lisbon)	Program to restructure the multimodal station of Oriente (including high-speed train) with the future airport;
Local	Municipal Master Plan of Moita (PDM-Moita)	N/A
Local	Municipal Master Plan of Montijo (PDM-Montijo)	Only analytical information; postpones the territorial guidelines to a future revision of the Master Plan;
Local	Municipal Master Plan of Palmela (PDM-Palmela)	N/A
Local	Municipal Master Plan of Seixal (PDM-Seixal)	N/A

Source: (PNPOT 2007; PROT-AML 2001; PROT-OVT 2009; PDM-Alcochete 2007; PDM-Almada 2007; PDM-Benavente 2011; PDM-Lisboa 2012; PDM-Moita 2007; PDM-Montijo 2008; PDM-Palmela 2005; PDM-Seixal 2003.

At a local level the municipal master plans of the municipalities closer to the NLA in CTA were analyzed. The majority of these master plans omit references towards the NLA but some exceptions exist:

- The Municipal Master Plan of Almada (PDM-Almada 2007) which connects itself with the PROT-AML policies and urges to renew the urban and industrial spaces, to become more attractive for the increasing regional population and employment that is expected with the NLA;
- The Municipal Master Plan of Lisbon (PDM-Lisboa 2012) which make strict references to the necessity to restructure the Oriente multimodal station for high-speed train accommodation; and

- The Municipal Master Plan of Montijo (PDM-Montijo 2008) which only analyzes the process of NLA's installation postponing future territorial guidelines to a future revision of the document.

There is a possible explication for the apparent general lack of commitment from the municipalities on the NLA's influence and the absence of effective coordination with regional and national territorial instruments like the PNPOT, PROT-AML and PROT-OVT. In 2008 a law that restrained the land use changes in MLA and OVT municipalities for two years was published, a period of time that should be used by the municipalities to upgrade their Master Plans to make the compatible with the regional plans. But because the NLA project was suspended the municipalities covered by the referred law could be waiting for government indications about which course of action they should follow.

Only in the national and regional instruments of spatial planning it is possible to find ideas related with Airport City / Aerotropolis concepts and even those were strategic indications and principles than any real detailed plan. And although is possible to argue that detail planning is the function of local planning, the lack of reference to the NLA in the majority of municipal master is an indication that something remotely like an Airport City or Aerotropolis wasn't really thought in advance with the adequate depth needed to its implementation.

3.4 Integration of NLA with other Infra-structures on National and Regional Plans

In spite of the apparently lack of integration between all different instruments of spatial planning, at a national and a regional level the NLA is not only thought but also is integrated in space with other infra-structures as the (future) high-speed rail lines, rail freight, ports and with the generality of the regional urban space.

In the PNPOT (2007), it is established the need of reinforce and modernize the infra-structures competitiveness related with international connections – airports and ports – and on a more regional emphasis it support the integration of the AML and OVT regions as key elements for the international connection through the construction of the NLA, the development of a high-speed rail network and the creation of multimodal freight transportation to link the region and its ports with Spain and Central Europe. Also it acknowledges the impacts of these projects along with an expected higher residential occupation resulting on the OVT's municipalities (some of them which also belong to).

Although the PROT-AML (2001) refers the construction of the NLA still In Ota, its integration with other infra-structures and other complementarities is stated, mainly with road, regular conventional and high speed rail networks, maritime ports and its capacity to berth industrial and logistical spaces supported on a full urban network containing other superior facilities.

Lastly, on PROT-OVT (2009) the NLA regional integration is broadly mentioned and explained, stating that the NLA integration from a strategic, functional and territorial point of view will be the regional economic and social engine and a key facility to the region. The construction of the NLA in Alcochete is seen as an extraordinary opportunity to relocate people, resources and facilities from the

coast to inland, to be a regional industrial, logistical and service hub between the LMA, and most other regions of continental Portugal.

Also there is the expectation that the NLA construction will improve the competitiveness of the industrial and logistical activities already strongly installed on OVT municipalities, namely Alenquer, Carregado, Azambuja (north Tagus) and Porto Alto, Samora Correia and Benavente (south Tagus) being these last ones especially benefited, since they will be crossed by high-speed rail facilities as referred in the PNPOT (2007)

3.5 The NLA Planning

In the previous chapter the relationship and coherence between different levels of spatial planning instruments and the concepts of Airport City / Aerotropolis was evaluated. In the present section a multi-comparison between the NLA plans for CTA and their similarity with the theoretical concepts of Aerotropolis and with the real case of Schiphol is established. Its results are resumed on table 2.

The actual NLA plans demonstrate that the future facility won't be an Aerotropolis since lacks of many components that are crucial to be considered as one and only has some resemblance with Schiphol (CIP 2007; NAER 2002; PROT-AML 2001; LNEC 2008; Santos 2007):

- there aren't really defined commercial, industrial and logistical areas around the NLA, only a vaguely mention to them exist but without real definition;
- aviation noises and emissions weren't considered as high concern since the site of installation (CTA) is sparsely populated although it is assumed that these concerns will make negative impacts to the existing residential areas;
- the developments location was not defined by airport's level of use following the absence of Aerotropolis concept;
- Expressways and highways linking NLA with major urban centers in LMA region, especially Lisbon are planned. The NLA is intending to serve as a logistics platform for the high-speed rail line between Lisbon and Madrid. A dedicated rail service linking the NLA with Lisbon is also planned;
- There are some vague ideas about installing public amenities and commercial facilities near the NLA but no detailed plan was implemented giving the notion that after such a long process it was mainly the aeronautical infra-structure itself prioritized that was really thought.

The full concept of Airport City was also not thoughtfully considered in the planning documents in spite of some mentions about the need of having high commercial revenues and even the installation of a hotel, there isn't a real strategy for maximizing the commercial revenues since it appears that the commercial facilities will be only bigger than Portela without anchors to attract and potentiate the commercial activities like what happens on the existent Airport Cities (NAER 2002)

Even Schiphol does not fully match the theoretical concept of Aerotropolis since it cannot entirely control the aviation noise (and its impacts in the surrounding area) and emissions and it doesn't have

dedicated truck lanes (Heerkens 2008). But in general and in the most important aspects, the nearby land development and its management and organization are made according of the Aerotropolis concept. The area where NLA matches Aerotropolis is mainly on the transportation system that is, as planned, similar between both with railways –express, high-speed, regular – and highways – car, buses and taxis (NAER 2002).

Table 2 – Aerotropolis versus NLA & Schiphol

Aerotropolis versus NLA & Schiphol		
Features	New Lisbon Airport (Portugal)	Amsterdam Schiphol Airport (Netherlands)
Spatial Planning		
Clustering of developments by type (commercial, industrial, logistics)	NO	YES
Separation of developments by cluster: white-collar services and passenger flows must be separated from activities linked with goods-processing	NO	YES
Green spaces as separators of developments	N/A	YES
Noise and emissions sensitive areas placed away from intense flight paths	NO	NO
Location of developments by airport's level of use, to minimize traffic congestion and to enhance efficiency	N/A	YES
Transport System		
Truck-only lanes: reduce traffic congestion and speeds up the transportation of goods	NO	NO
Expressways/aerolanes linking efficiently the airport to major businesses and residential areas	YES	YES
Express trains/aerotrans linking efficiently the airport to major businesses and residential areas	YES	YES
Connection with ports	Vaguely enunciated	YES
Equipment		
Standard design for infra-structures, landscape and public space to improve quality and render the Aerotropolis as a easy navigable and welcoming place	YES	YES
Public Amenities and Commercial Facilities: installation of facilities and areas similar to other urban centers thus providing local services and reinforcing the sense of community	Vaguely enunciated	YES
Mixed-use areas (residential/commercial)	N/A	YES

Source: (CIP 2007; NAER 2002; PROT-AML 2001; LNEC 2008; Ashford *et al* 2011)

4. Final Conclusions

Aerotropolis can be considered as recent urban form that has specific characteristics and requirements. These can be planned ahead, giving the chance to enhance its economic potential value and to minimize its negative impacts (like the Incheon Free Trade Zone), or can be planned to organize and manage existing urban areas around airports (like the Schiphol area) to extract the full economic potential and to minimize the negatives the impacts of an Aerotropolis.

Despite the fact that looks like an urban form of and for the future, the Aerotropolis concept has its own constrains and negative impacts. Its model of operation could be on a long term unsustainable

because air transport relies heavily on oil. Also the large concentration of people, resource, goods and infra-structures makes the Aerotropolis especially vulnerable to natural and man-made disasters.

The planning and design process of an Aerotropolis are subject to risks, since many forecasts and scenarios cannot correctly predict future trends. Thus they run serious risk of being either under or over dimensioned or even obsolete due to unforeseen changes in technological, societal, economic and environmental aspects. Finally, there is the risk of turning the Aerotropolis into a giant Disney land without the essence, human interaction and social pattern presently on a common city, and like in case of Dubai doing it at the expense of over explored and under paid foreign workers.

Despite all of these facts, the New Lisbon Airport wasn't and still isn't meant to be an Aerotropolis neither even fully Airport City. Of the many plans developed for the future airport, independently of its location, neither one defines the airport as a central piece of a definitive Aerotropolis. Only some vague references are made about the possibilities to install industrial and commercial areas in the NLA vicinity.

Also, only the national (PNPOT) and the regional (PROT-AML; PROT-OVT) spatial planning instruments enunciate the new airport as a future key component for the regional development, and although they are strategic instruments rather than real spatial planning documents, they integrate the NLA in the regional context, with the existing urban space and the future high-speed rail network and as an anchor for new industrial and commercial activities. In general the local spatial planning instruments, the Municipal Master Plans (PDM) don't refer to the NLA. With exception of three cases, Almada, Lisbon and Montijo - and even these don't have any real strategy to enhance the airports impacts - the other municipalities located on south of Tagus river and around the NLA location in Alcochete don't have any references and strategies to explore future scenarios, being the Master Plans in many case almost twenty years older. Still in the spatial planning instruments, like the NLA Master plans themselves there aren't specific references to anything near related to the Aerotropolis concepts or with actual examples of Airport Cities, being the existing references only presented once again on regional spatial planning instrument.

Finally, a comparison between the regional economic and social indicators of the LMA and were actual Airport Cities / Aerotropolis exist shows that, the regions with Aerotropolis experienced a higher GDP growth, a gain of competitiveness on the economic sectors that nowadays are the most important like manufacturing (including electronics), financial and investment services, air freight and logistics, telecommunications and high technologies. These differences are not only felt around the airport (the Aerotropolis area) but also in the main region and city served by each Aerotropolis. These ranks higher than Lisbon on the international cities comparison indexes, an indication that they are more competitive and globally integrated.

As a conclusion, it can be stated that the NLA, as defined by the available policy and planning documents won't be an Aerotropolis or even a full Airport City. Also incoherencies were found among

the different spatial planning instruments, although at least they integrate the NLA with other main transport infra-structures and common urban space – at least at a national and regional level.

Despite a brief exploration of the absence of an Aerotropolis in the AML there is a question that emerges of these conclusions and should be explored on further analysis: what will be the impacts of the inexistence of an Aerotropolis in the LMA, and in the country as whole?

This research was sponsored by the SPOTIA Research Project (PTDC/CS-GEO/105452/2008)

References

- AIC – Airports Council International, 2012, Preliminary World Airport Traffic 2011, Montreal, AIC.
- ANA, 2011, Relatório Anual de Estatística de Tráfego 2011, Lisboa, ANA.
- CAG – Changi Group, 2012, Annual Report 2011/12, Singapore, CAG.
- Charles, Michael B., P. B., Neal Ryan, Julia Clayton (2007). "Airport futures: Towards a Critique of the Aerotropolis Model." Futures 39: 1009-1028.
- CIP – Confederação da Indústria Portuguesa, "Estudos sobre a Implantação do Novo Aeroporto de Lisboa", Lisboa, 2007.
- Clapp, D. (2012). "Aerotropolis: Landing in the Hearth of 21'st Century." Business Facilities Januray/February 2012: 54-64.
- DA – Dubai Airports, 2011, 2010-2011 Yearbook, Dubai, Dubai, DA.
- Derewicz, M. (2011). "Welcome to the Age of Aerotropolis." University of North Carolina, Endeavors: 24-28.
- DSS - Department of Singapore Statistics, <http://www.singstat.gov.sg/>, (accessed December 2012).
- Dubai Statistics Center – DSC, <http://dsc.gov.ae>, (accessed December 2012).
- DWC, <http://www.dwc.ae/>, (accessed December 2012).
- EIU – Economist Intelligence Unit, Hot Spots: Benchmarking Global City Competitiveness, 2012, <http://www.managementthinking.eiu.com/sites/default/files/downloads/Hot%20Spots.pdf>, (accessed December 2012).
- Eurostat, <http://ec.europa.eu>, (accessed December 2012).
- GaWC – Globalization and World Cities Research Network, 2010, <http://www.lboro.ac.uk>, (accessed December 2012).
- Graham, A. (2009). "How Important Are Commercial Revenues to Today's Airports?" Journal of Air Transport Management 15: 106-111.
- Heerkens, J.M.G. (2008). "Alders Table Offers no Solution for Noise Pollution at Schiphol Airport." Airlines magazine 42:1-2.
- HKS – Hong Kong Statistics, <http://www.censtatd.gov.hk>, (accessed December 2012).
- IFEZ, <http://www.fez.go.kr>, (accessed December 2012).
- IFM – International Monetary Fund, <http://www.imf.org>, (accessed December 2012).
- INE – Instituto Nacional de Estatísticas, <http://www.ine.pt>, (accessed December 2012).
- Kasarda, J. (2001). "From Airport City to Aerotropolis." Airport World 6: 42-45.
- Kasarda, J. (2006) "The New Business Model." Airport World Magazine 9: 1-9.

- Kasarda, J. (2006) "The Rise of the Aerotropolis," Transportation 10: 35-37.
- Kearney A.T, Global Cities Index and Emerging Cities Outlook, 2012, <http://www.atkearney.com/documents/10192/dfedfc4c-8a62-4162-90e5-2a3f14f0da3a>, (accessed December 2012).
- Kirby, J. L. Alex, Oliver Clark, Andrew Hazel, John Kasarda (2010). Global Airport Cities, London, Insight Media, 15-68.
- Kolman, J. (2008). "Synergy between Schiphol and the Port of Rotterdam." Netherlands Institute for Transport Policy Analysis: 1-4.
- KOSIS - Korean Statistical Information Service, <http://kosis.kr>, (accessed December 2012).
- Kwakkel, J. H. (2008) The Problem of Uncertainty in Airport Master Planning. Airlines 39: 1- 4.
- Lindsay, Greg (2006). "Rise of the Aerotropolis." Fast Company 7/8: 76-85.
- LNEC - Laboratório Nacional de Engenharia Civil, "Estudo para Análise Técnica Comparada das Alternativas de Localização do Novo Aeroporto de Lisboa na zona da Ota e na zona do Campo de Tiro de Alcochete", Lisboa, 2008.
- NAER, "Plano Director de Referência de Desenvolvimento Conceptual do Aeroporto", Lisboa, 2002.
- PDM-Alcochete – Câmara Municipal de Alcochete, 2007, Plano Director Municipal.
- PDM-Almada – Câmara Municipal de Almada, 2007, Plano Director Municipal.
- PDM-Benavente – Câmara Municipal de Benavente, 2011, Plano Director Municipal.
- PDM-Lisboa – Câmara Municipal de Lisboa, 2012, Plano Director Municipal.
- PDM-Moita – Câmara Municipal da Moita, 2007, Plano Director Municipal.
- PDM-Montijo – Câmara Municipal do Montijo, 2008, Plano Director Municipal.
- PDM-Palmela – Câmara Municipal de Palmela, 2005, Plano Director Municipal.
- PDM-Seixal – Câmara Municipal do Seixal, 2003, Plano Director Municipal.
- PNPOT – Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, 2007, Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território.
- PROT-AML – Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, 2001, Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa.
- PROT-OVT – Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, 2009, Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo.
- Santos, Pompeu, "Plano Integrado para o Novo Aeroporto de Lisboa, Rede de TGV e Terceira Travessia do Tejo", Lisboa, 2007.
- SG - Schiphol Group, 2011, Schiphol Group Annual Report 2011, Netherlands, Schiphol Group.
- Statistics Netherlands – CBS, <http://www.cbs.nl>, (accessed December 2012).
- Wang, Kung-Jeng, Wan-Chung Hong (2011). "Competitive Advantage Analysis and Strategy Formulation of Airport City Development - The Case of Taiwan." Transport Policy 18: 276-278.
- WTC Schiphol, <http://www.wtcschiphol.nl/>, (accessed December 2012).
- Yellow Pages, <http://www.yellowpages.com/>, (accessed December 2012).

**Planos Regionais de Ordenamento do Território e Governança Territorial:
uma oportunidade para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional**

Fernanda do Carmo, fmr.carmo@gmail.com

Resumo

Em Portugal, a atividade de planeamento configura um espaço aberto à intervenção concorrente do Estado e das autarquias locais, onde se confrontam os diferentes interesses sectoriais de âmbito nacional e regional e os interesses de âmbito local e onde é necessário modelar soluções em função das circunstâncias e das contingências dos territórios, dos vários interesses públicos e privados em jogo e das configurações e margens de decisão das diferentes entidades competentes pela sua prossecução. O espaço de intervenção assim configurado apela à adoção de processos de governança territorial, principalmente ao nível regional, onde se conjuga a ocorrência de uma grande intensidade de fluxos relacionais entre entidades e atores com a natureza estratégica da figura de planeamento aplicável.

Neste contexto, a figura do Plano Regional de Ordenamento do Território emerge como um elemento fundamental no quadro do sistema de gestão territorial e da ordem administrativa do país. Sendo a sua elaboração e implementação uma atribuição das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, o plano regional pode ser uma razão para o reforço institucional destas entidades a par com o estabelecimento de novas práticas de governança que incrementem a cultura territorial.

Palavras-chave

Plano Regional de Ordenamento do Território; Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional; Governança Territorial; Planeamento Territorial; Cultura Territorial

Abstract

In Portugal, the activity planning configures an open space for both State and local authorities action, where different sectoral interests at the national and regional level, and local interests meet, and where it is necessary to model solutions depending on the circumstances and the contingencies of the territories, of the various public and private interests at stake, and the arrangements and decision margins of the appropriate competent authorities for their pursuit. The resulting intervening space calls for adoption of territorial governance processes, especially at the regional level, where there is a conjunction of intensive relational flows between entities and actors with the nature of strategic planning figure applicable.

In this context, the figure of the Regional Spatial Plan emerges as a key element within the system of territorial management and of the administrative order of the country. Since its development and implementation is an assignment of the Regional Coordination and Development Commissions, the regional plan may be one reason for the institutional strengthening of these entities along with the establishment of new governance practices that enhance the territorial culture.

Keywords

Regional Spatial Plan, Regional Coordination and Development Commission; Territorial Governance, Spatial Planning; Territorial Culture

1. Introdução

A atividade de planeamento no domínio do ordenamento do território é, por natureza, uma função administrativa, assimilando, nesta sua condição, as inerências da ordem organizativa da administração pública do país e as decorrências dos processos de formação e partilha de poderes e de definição dos territórios de racionalidade das decisões em matéria de políticas públicas.

Uma melhor compreensão dos contornos conceituais e práticos da atividade de planeamento implica que se conheçam os quadros de referência políticos, institucionais e sociais que moldaram a configuração da administração pública ao longo do seu processo evolutivo de modernização e reforma e que se tenha uma noção da dialética estabelecida entre as teorias, os discursos e as práticas efetivas. A compreensão holística da atividade de planeamento, suportada num melhor conhecimento dos quadros de referência gerais que balizam a ação dos vários atores que nela participam, poderá facilitar a adoção de configurações e métodos de trabalho mais eficientes, que tenham em conta as circunstâncias e contingências do ambiente organizativo e não apenas as do processo de planeamento consideradas isoladamente.

O presente exercício de reflexão tem como objetivo evidenciar alguns dos referenciais que guiam a administração pública e influenciam a sua atuação no domínio do planeamento territorial, centrando-se no âmbito territorial regional e partindo de uma análise focada no instrumento - Plano Regional de Ordenamento do Território e na entidade - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional. Mais do que conclusões ou prescrições, pretende-se evidenciar as relações entre as funções do Estado, a configuração operacional da máquina administrativa que as suporta e as formas de expressão do exercício dos poderes públicos, e levantar algumas hipóteses de aprofundamento de práticas bem-sucedidas mas que encerram algum risco de se perderem no atual contexto de incerteza e de volatilidade dos referenciais, quando se anuncia uma alteração generalizada do quadro legal aplicável ao ordenamento do território e se prolonga uma indeterminação quanto ao efetivo papel dos planos regionais.

Para esta análise, partimos de três pressupostos: i) grande parte dos constrangimentos do planeamento regional alicerçam-se em dificuldades de exercício das atribuições administrativas; ii) o planeamento estratégico regional no seu ciclo completo implica ações e motivações que ultrapassam a própria dinâmica do instrumento de planeamento; iii) essas motivações podem transformar-se em razões para um melhor prosseguimento das atribuições administrativas.

2. Uma administração pública em busca de novas configurações

Nas últimas décadas, as conceções de Estado e de administração sofreram um processo evolutivo acelerado e complexo na globalidade dos países. A administração pública moderna, nascida com a implantação do Estado liberal, consolidou-se e floresceu nos anos de ouro do crescimento económico do pós-guerra, acompanhando o desenvolvimento do *Welfare State*, e não deixou, ainda, de reforçar-se

apesar das reformas que nas décadas mais recentes foram encetadas no sentido da sua retração. Contextualizada por concepções ideológicas relativas à definição das funções do Estado na sua relação com a sociedade e com o mercado e marcada por circunstâncias históricas, geográficas e culturais e por contingências específicas, a máquina administrativa de cada país organizou-se e evoluiu em resposta às determinantes sociais mais relevantes em cada época.

Tendo por referencial o modelo tradicional da Administração Profissional de racionalidade burocrática *weberiana*, a administração pública, num primeiro período, alicerçou a sua ação na lei, enquanto referência máxima da sua atuação, e na burocracia, enquanto processo organizado, lógico e formal que responde às exigências da lei abstrata, que garante a imparcialidade, baseada no conhecimento técnico e profissional dos funcionários e na separação entre política e administração, e que visa a satisfação do interesse geral da sociedade, configurado como um resultado da própria prática administrativa.

A partir dos anos 80, o confronto com a expansão alargada das funções do Estado como prestador de serviços, as exigências acrescidas de agilidade e flexibilidade trazidas por um mundo em acelerada globalização e a aceitação generalizada das leis do mercado como ideais extensíveis à ordem social não económica, vieram questionar e colocar em causa o modelo instalado, impelindo movimentos de reforma e mudança, mais ou menos fraturantes, consoante os alinhamentos ideológicos e culturais, no sentido da retração do Estado e da administração pública e da emergência de novas entidades prestadoras de serviços públicos, fora da esfera direta do Estado e alinhadas com os modelos empresariais e de organização e funcionamento do mercado.

Uma natural distância entre as teorias e as realidades aplicacionais, marcadas pelos contextos de cada país, levou a que o modelo da Nova Gestão Pública tivesse variantes concetuais, umas mais centradas nos mecanismos de gestão dos serviços, outras mais preocupadas com os processos de formação das escolhas públicas, bem como diferentes graus de adesão aos instrumentos de descentralização das funções administrativas e de criação de agências autónomas. Em qualquer caso, afirmou-se a noção de cidadão como um cliente de serviços e a ideia de que as soluções do mercado e das empresas resolviam melhor os problemas do que as soluções administrativas, aceitando-se que os mecanismos do tipo “mão invisível” podiam cumprir a missão de resolver o conflito dos vários interesses particulares em jogo, guiando a sociedade para o interesse geral. Nas suas várias variantes e expressões, a adoção dos modelos e mecanismos da gestão privada levou, por um lado, a uma substituição de entidades administrativas por entidades privadas e, por outro, à introdução de alterações significativas no modo de funcionamento das entidades públicas, colocando em primeiro plano as questões da eficiência, da eficácia e da qualidade dos serviços e induzindo significativas e importantes mudanças culturais no sentido de uma maior sustentabilidade e de uma melhor prestação de serviços por parte da administração pública.

Todavia, em matéria de modelos de administração pública os melhores referenciais são sempre aqueles em que sociedade mais se revê e tornou-se evidente que a noção de cidadão como sujeito essencialmente passivo da ação administrativa, assumida no modelo clássico, ou a de cidadão com

prerrogativas de cliente no quadro de forças típicas do mercado, defendida pelo modelo gestor, não respondiam cabalmente às aspirações e necessidades sociais. Ainda nos anos 90, começaram a surgir novas propostas teóricas que colocam o cidadão num plano diferente, o plano da cidadania, onde é participante ativo e influente na formulação e execução das políticas públicas.

As teorias que suportam o modelo do Novo Serviço Público de inspiração civilista, não negando as preocupações gestórias relativas à sustentabilidade e qualidade da administração trazidas pela nova gestão pública e assumindo, igualmente, referenciais descentralizadores, trazem-nos uma abordagem diferente no que concerne ao cidadão, colocando-o, no quadro dos seus exercícios da cidadania, no centro da definição do serviço público e afastando a perspectiva de cliente a favor da perspectiva de coprodutor do “valor público”. Parte-se de uma noção de cidadão que transcende o plano individual, o cidadão é guiado por valores de ética coletiva, posiciona-se numa perspectiva global, ultrapassa a manifestação do seu interesse individual e participa na definição das políticas, defendendo opções que dão expressão ao interesse público (Denhardt, 2003).

Nos últimos anos, em muitas áreas da atividade pública a definição das políticas e dos programas que direcionam a vida social deixou de ser o resultado simples de um processo de decisão governamental, para passar a ser a consequência da interação com muitos e diferentes grupos e organizações de cidadãos e da concertação das suas diferentes opiniões e interesses. Os atores públicos deixaram de se centrar essencialmente na gestão e no controlo de uma agenda política pré-definida, para se preocuparem com a construção da própria agenda, trazendo os demais atores para esse processo, fazendo a mediação e promovendo a negociação e a conciliação entre atores públicos, privados e sociedade civil.

Mas, como bem sublinha Denhardt (2003), o governo, sendo um ator entre outros, é um ator substancial, uma vez que lhe cabe estabilizar as regras legais e políticas que constituem os referenciais da legitimidade, decidir sobre a distribuição de recursos e desempenhar o papel de dinamizador e mediador dos processos participativos, garantindo os princípios da democracia e da equidade.

No quadro desta participação social ativa, o interesse público deixa de ser definido unilateralmente pelo Estado como corolário do processo burocrático ou como consequência da seleção das múltiplas escolhas dos cidadãos. Esta abordagem remete-nos para um processo de codecisão partilhado pelos atores sociais e participado ao longo de todo ciclo das políticas públicas. Emerge, desde logo, na construção teórica do Novo Serviço Público o conceito de governança, entendido como o processo de interação de vários interlocutores, públicos, privados e da sociedade civil, no sentido de se atingirem os objetivos traçados.

Nesta linha, vários autores têm vindo a propor desenvolvimentos teóricos no domínio da cidadania e da governança, materializados, por exemplo, no sentido de uma “revitalização do serviço público” (Peters, 2000) e de uma “nova administração pública” (Bourgon, 2007). Partindo dos referenciais teóricos dos modelos clássico e gestor e dos contributos do serviço público, apontam-se configurações híbridas alicerçadas no reforço dos valores da cidadania, da democracia e do interesse

público e sublinha-se a necessidade de incrementar os níveis de confiança dos cidadãos nos governos e na administração para que estes possam cumprir o seu papel determinante.

Portugal, tal como outros países, acompanhou estes movimentos gerais de composição e evolução do papel do Estado e da administração pública, dando-lhes um ritmo e um cunho particulares. Com uma organização administrativa imbuída da tradição do direito napoleónico e marcada por uma tardia implantação do Estado democrático, atravessou aceleradamente e sem grandes ruturas várias fases evolutivas, desenvolvendo processos de reforma pontuais, nem sempre consequentes, e processos de modernização administrativa incrementais. Independentemente do percurso e das tipificações analíticas de cada fase, o facto é que a coordenação das políticas públicas, a concertação de atores e o envolvimento da sociedade estão no cerne das preocupações da administração pública portuguesa, designadamente da administração territorial periférica e desconcentrada, que busca novas configurações e novos processos de trabalho onde as experiências de governança são incontornáveis.

3. Governança, um processo que carece de objetivação

A difusão do conceito de governança partiu de contextos macro, no quadro da ação de organizações internacionais de apoio e promoção do desenvolvimento ou de organizações supranacionais, tais como: o Banco Mundial, no âmbito dos seus trabalhos com os países menos desenvolvidos; a OCDE, no quadro dos seus programas de reforma estrutural; e a União Europeia, onde a governança nasceu da necessidade de gerir as políticas públicas comuns a partir de patamares institucionais e territoriais distintos e de regular o exercício da autoridade ao nível da União.

Entretanto, o conceito de governança ampliou-se e foi generalizado: a diferentes âmbitos territoriais, do internacional ao local; a diferentes setores da atividade pública, no quadro de iniciativas descentralizadoras; e a diferentes esferas de ação dos governos e das administrações, das organizações privadas e da sociedade civil, dentro do seu círculo de ação específico ou em relacionamentos horizontais, numa panóplia muito alargada de possibilidades de interação, apenas possíveis de caracterizar com especificidade em face das situações concretas. König traduz esta abrangência e diversidade referindo que a governança é um termo ubíquo, no sentido em que, nas suas múltiplas expressões, é “dependente do contexto” e conduzida por um “foco” (König, 2005). Outros autores (Pierre e Peters, 2000; Koiman, 2004; Crespo e Cabral 2010) dão-nos igualmente nota dessa abrangência, fazendo referência à amplitude do conceito de governança nos planos analítico e prático.

Oferece-se, também, interessante atender às análises de Pollitt e Hupe que exploraram o conceito de governança, a par de outros que lhe são diretamente relacionados (*rede*, *accountability*, *inovação* e *performance*), considerando-o um “conceito mágico”, com uma ampla abrangência concetual e com uma aplicação prática quase universal, que entrou no vocabulário de académicos, profissionais e políticos e que detém um estatuto positivo e quase sem oposto – quem pode ser contra o conceito de *good governance*? (Pollitt e Hupe, 2009). Para estes autores, a governança surge como um conceito pós

moderno, sem ideologia, neutral e de grande abstração, designando-a como um *"one best way"*. Entende-se destas suas análises que, para além das valias intrínsecas, a governança foi apropriada como uma saída processual que facilita a ultrapassagem de visões rígidas que opõem a administração burocrática à gestão pública ou que opõem as escolhas públicas, formadas na lógica do mercado, à democracia participativa, defendida pelas abordagens alinhadas com o novo serviço público. Deixam, todavia, a nota de que, por si, e em aberto, a governança não resolve dilemas prévios, nem fornece receitas detalhadas para a ação, carece de especificação, de operacionalização e de aplicação sistemáticas.

Para a administração pública, a governança emerge um como processo que viabiliza e dinamiza as novas dimensões de participação e de relacionamento do Estado com a sociedade. Os cidadãos deixaram de ser apenas fonte de legitimidade, através do voto, para serem participantes nos processos de governação, tornando-se fonte de legitimação de decisões, de processos e de procedimentos e, também, de formas organizativas e modos de funcionamento. As questões chave da governança colocam-se num plano abrangente, pois, muito para além das dimensões jurídica e formal, associadas à participação dos particulares nas decisões que lhes digam respeito e ao relacionamento entre administração e administrados, no quadro da lei e das estruturas estabelecidas, as relações de governança incluem um amplo conjunto de interações (formais e informais) no quadro de processos de negociação e de obtenção de compromissos.

No contexto dos processos de governança, a administração encontra motivações para novas configurações e novas formas de exercício das suas competências mas também novas exigências e responsabilidades. "A administração pública surge, nos nossos dias, como o lugar por excelência vocacionado para a composição de interesse públicos e privados no "espaço público" democrático, onde se afirma o "interesse geral" a partir da identificação e consequente participação nos procedimentos dos múltiplos interesses particulares em causa" (Gomes, 2001: 79). Como salienta o autor, esta atuação no palco dos interesses públicos e privados confere à administração pública uma legitimidade democrática própria, adicional à que decorre da sua obediência ao poder político legítimo, conseguida através do envolvimento da sociedade na formação de determinadas decisões, no quadro de processos participativos. Temos, assim, uma conjugação entre legitimidade e legitimação, associando-se à primeira a natureza legal e subordinada da administração pública e à segunda as formas de participação que procuram assegurar a flexibilidade necessária para responder em função de contextos e necessidades.

A governança, mais do que um novo modelo da administração pública ou uma substituição da ação de governar, identifica um processo e expressa uma forma de ação adequada para singrar nas necessidades e condicionalismos da governação. Num contexto em que o Estado perdeu protagonismo como decisor executante, em que as organizações económicas e sociais são atores indispensáveis na definição e prossecução das políticas e em que essas políticas carecem de maior legitimação pelos cidadãos, a governança como conceito e como processo e método de trabalho torna-se incontornável

na administração pública, em particular na que atua no domínio das políticas de desenvolvimento territorial. A governança, sendo uma consequência da evolução do Estado, da administração e da sociedade, é, simultaneamente, um móbil para novas formas de pensar e de agir em grupo que possam contribuir para a resolução de velhos problemas.

Considerando que a governança é um processo que pode abarcar uma infinidade de configurações e de dimensões, dentro e fora da ação governativa e administrativa e que carece, em cada circunstância, de balizamento e objetivação, afigura-se importante identificar alguns dos requisitos básicos da sua formulação, que identificamos em dois grandes grupos:

A governança é um processo de construção do valor público em rede. Exige: motivação e legitimidade de decisão fora dos circuitos formais e hierárquicos; equilíbrio e representatividade dos atores; e prestação de contas¹ em moldes de responsabilização objetiva.

A formação do valor público está no cerne do conceito de governança: “o valor público é construído coletivamente por meio da discussão e da deliberação, envolvendo membros eleitos e não eleitos das estruturas de governo e outros atores chave” (Stocker, 2008: 32). A força do processo de governança é motivacional, sendo mais dependente do estabelecimento de redes e parcerias e dos relacionamentos fundados no respeito mútuo e na aprendizagem partilhada em função de objetivos comuns, do que de regras de funcionamento. Segundo o mesmo autor: “a construção de relações de sucesso é a chave para a governança em rede, para a *accountability* democrática a ela associada e é também o objetivo central da gestão necessária para a suportar” (Stocker, 2008: 32), desde logo, identificando quatro pressupostos do processo de governança: as ações guiam-se pelo alcance do valor público enquanto objetivo final; é reconhecida a legitimidade dos atores pertinentes e estes são chamados e apoiados para colaborar ativamente no processo; a ética pública e a *accountability* são o suporte da forma colaborativa de construção do valor público; a flexibilidade e aprendizagem são duas dimensões essenciais do sucesso do processo.

A construção do valor público em governança, tendo muito de motivacional e uma parte de informal não pode preterir mecanismos que garantam a legitimidade das decisões, a proporcionalidade e a equidade na escolha dos atores chamados ao processo, nem escamotear modelos de controlo que garantam a transparência e o escrutínio dos assuntos a diversos níveis de compreensão, como é próprio das democracias. Sobre este aspeto, Ferrão (2011), nas suas várias reflexões sobre o tema da governança dá-nos nota destas mesmas preocupações frisando que “...a resolução de conflitos em torno de interesses legítimos mas contraditórios ou até antagónicos não pode assentar exclusivamente em análises de conformidade legal e técnica (visão moderna), e muito menos em decisões arbitrárias decorrentes exclusivamente de preferências e interesses particulares (visões individualista e neoliberal). Pressupõe convicções éticas e valores definidos de forma explícita em relação tanto aos processos e procedimentos de decisão quanto aos resultados visados.” (Ferrão, 2011: 50).

¹ Utilizamos o termo prestação de contas como tradução do conceito de *accountability*

Quanto à noção de responsabilização objetiva, recorreremos a Bovens (2007), que desenvolveu o tema da *accountability*, imputando-lhe os sinónimos de responsabilidade, transparência e confiança e alertando para a mutabilidade do conceito em processos de deliberação e participação. Neste sentido, interessa-nos particularmente assimilar a ideia de que a *accountability* deverá ser traduzida num processo em que os atores providenciam a um fórum específico a informação necessária para o enquadramento e compreensão do tema a explorar, incluindo não apenas indicadores de demonstração de resultados mas, sobretudo, evidências que explicam e justificam sua conduta e, a partir daí, promovem a reflexão e o debate, sendo que esse fórum deve ter a possibilidade de imputar consequências formais e informais aos atores (Bovens, 2007). Reforçando esta a ideia, diz-nos ainda que a transparência de informação não chega pois não envolve, só por si, escrutínio e que a responsabilidade e a participação não asseguram uma justificação, nem juízos de valor e consequências objetivas.

Queremos reter neste ponto que a prestação de contas, entendida como tradução de *accountability*, tem de ser preparada e dirigida a grupos organizados com diferentes graus de representação, de participação e de compreensão, exigindo processos colaborativos de aprendizagem coletiva e, sobretudo, predisposições e condutas que a promovam e não dispensa mecanismos de institucionalização processual que permitam objetivar a responsabilização dos atores.

A governança exige capacitação institucional e social e não dispensa governação na condução do processo e na coordenação das políticas.

Como refere Kirlin (1996), as grandes questões da administração pública em democracia identificam-se com a necessidade de incrementar a capacidade de aprendizagem social no contexto de sistemas complexos, em que os decisores são os criadores e conformadores mas não os executantes diretos, tendo em vista a devida compreensão dos assuntos e dos valores em causa no quadro de um julgamento público dos cidadãos.

Falar de desenvolvimento e capacitação social implica necessariamente falar de informação. A informação é a base do conhecimento e o conhecimento é a chave do desenvolvimento individual e coletivo que sustenta os processos de crescimento económico e de progresso social e cultural das sociedades. Do acesso à informação e da capacidade de a poder assimilar e processar de forma sistematizada e orientada, depende a possibilidade real de participação dos cidadãos nos processos de decisão que conformam a sua vida enquanto indivíduos e enquanto membros de organizações sociais. Logo, desse acesso depende o efetivo exercício dos direitos e deveres de cidadania. Acresce, ainda, que produzir conhecimento generalizado no domínio das políticas públicas, não exige apenas: informação; qualificações e competências; e tecnologias de suporte à informação e à comunicação mas, também, território, enquanto circunscrição com identidade física, humana e cultural (o conhecimento, as capacidades e os poderes podem ser tendencialmente globais e imateriais, mas as políticas concretizam-se sempre num determinado território que lhes conforma o resultado) e organizações,

enquanto veículos de estruturação de processos e procedimentos, com a capacidade de geração de ambientes de trabalho mobilizadores e colaborativos.

Quanto à relação entre governança e governo, vários autores têm vindo a refletir sobre o tema e a definir posicionamentos. Ferrão (2012) sintetiza-os em três visões-tipo de governança: a visão crítica, que associa a emergência e multiplicação de formas de governança ao recuo e crescente desresponsabilização do Estado; a visão civilista, que encara a governança como o resultado das reivindicações de uma sociedade civil mais exigente e autónoma face ao Estado; e a visão reformista, em que as várias formas de governança surgem como uma solução para superar a rigidez e a burocratização do Estado *weberiano* moderno. Da análise relacional efetuada pelo autor sobre estas visões-tipo, que considera parciais e não exclusivas entre si, interessa-nos reter duas conclusões que se oferecem particularmente importantes no contexto da presente reflexão: a afirmação de que o foco da nossa atenção deve privilegiar a relação governo-governança e não a transição a favor da segunda; e a constatação de que a relação governo-governança é estruturalmente assimétrica a favor do primeiro, por questões de legitimidade democrática.

Sobre esta temática Ferrão (2012) frisa bem o seu entendimento ao referir que “ a passagem de uma ótica de governo a uma ótica de governança não pode ser interpretada como um processo sequencial de natureza radical, em que a última substitui a primeira anulando-a” e que “...a excessiva focalização nas formas e sistemas de governança não tem favorecido uma análise mais dialética, centrada na relação que deve existir entre formas de governo e de governança” (Ferrão, 2012: 9-10). E desenvolve profundamente estas preocupações no quadro do que designa por institucionalização dos modos de governança, salientando, entre outros aspetos, que “as decisões tomadas no âmbito dos novos modos de governança – baseadas em relações voluntárias e não hierárquicas [...] devem ter alguma tradução em instrumentos e regras democraticamente consagradas (legitimidade política), de natureza juridicamente vinculativa [...] ou enquadradora de comportamentos e práticas institucionais e individuais (Ferrão, 2012: 20).

De tudo o já expandido ao longo desta reflexão sobre a evolução das instituições administrativas e processos governança, poderemos concluir que a governança é hoje uma das condições de governação, logo da possibilidade de exercício dos poderes públicos. Mas, no reverso, e em nome da legitimidade desses poderes públicos, a governança não dispensa o governo, ou seja, instituições com legitimidade, organizadas, capacitadas e reconhecidas que garantam as condições para a condução das políticas públicas. Como sublinhou Denhardt (2003), o governo e, subentendendo nós, a administração que o representa, sendo um ator entre outros, é um ator substancial.

Explorando a relação governo-governança e fazendo a ponte com o ponto seguinte, queremos sublinhar, no quadro da dimensão governo, a importância da coordenação horizontal das políticas públicas. Esta coordenação é um aspeto chave do sucesso dos processos de governança territorial, pois se não houver um entendimento claro da dimensão governo torna-se difícil estabilizar a relação governo-governança no ponto de equilíbrio mais adequado.

4. Pensar as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional a partir dos Planos Regionais de Ordenamento do Território e dos processos de governança de base territorial

As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), na sua qualidade de serviços periféricos da administração direta do Estado, desde a sua criação em 1979, visaram a coordenação e articulação de políticas públicas, primeiro, com o objetivo central de apoiar a transferência de competências do Estado para os municípios e, depois, recebendo competências de execução das políticas de desenvolvimento regional, ordenamento do território e ambiente e de articulação, no espaço regional, de políticas sectoriais com expressão territorial.

As circunscrições territoriais em que estas entidades atuam têm guiado o desenho da organização administrativa, no espaço continental, num nível intermédio entre o Estado e as autarquias locais. Todavia, o papel e a imagem das CCDR no contexto da estrutura administrativa do país têm oscilado em função do tempo histórico e de opções políticas, na charneira entre o reforço do poder local, a expectativa da regionalização, a promoção do associativismo municipal, a configuração do planeamento de natureza económica, a afirmação das políticas de ambiente e a articulação entre políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento regional.

Em Portugal, a atividade de planeamento no domínio do ordenamento do território configura um espaço aberto à intervenção concorrente do Estado e das autarquias locais, onde se confrontam os diferentes interesses sectoriais de âmbito nacional e regional e os interesses de âmbito local e onde é necessário modelar soluções em função das circunstâncias e das contingências dos territórios, dos vários interesses públicos em jogo e das configurações e margens de decisão das diferentes entidades competentes pela sua prossecução.

Os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), ao posicionarem-se na charneira das atuações do poder central e local, são instrumentos que, à escala territorial apropriada, permitem esclarecer e objetivar os limiares da intervenção da administração central e balizar o contexto dessa intervenção em função de opções estratégicas de desenvolvimento territorial partilhadas, assumidas e explicitadas, dando territorialidade, objetividade e transparência às orientações e diretrizes de ordenamento do território que ao Estado compete emitir por imposição e dever constitucional.

Muito para além do papel formal que preenchem no sistema de gestão territorial, os PROT, pela sua natureza estratégica, pelo posicionamento que ocupam entre os vários instrumentos de desenvolvimento territorial da competência do Estado e os instrumentos de planeamento territorial da competência das autarquias locais e pelos processos de governança que desencadeiam, constituem instrumentos cruciais para a atuação das entidades públicas na promoção do desenvolvimento regional. Mas a natureza e o conteúdo dos PROT e as singularidades inerentes à sua formulação e aplicação, designadamente o seu elevado grau de interação com outros instrumentos de planeamento, exigem a

adoção de novos métodos e mecanismos de gestão processual, num quadro de governança territorial multissetorial e multinível protagonizado por entidades competentes pelas matérias e reconhecidas pelos vários interlocutores, quer durante a fase elaboração, quer, sobretudo, durante a fase de operacionalização ao longo do seu período de vigência.

O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)² tem presente esta exigência e determina que o Estado e as autarquias locais têm o dever de promover a política de ordenamento do território de forma articulada entre si, no respeito pelas respetivas atribuições e no cumprimento dos limites materiais de cada entidade, garantindo “a definição, em função das estruturas orgânicas e funcionais, de um modelo de interlocução que permita uma interação coerente em matéria de gestão territorial” e estabelecendo que “a coordenação das políticas regionais consagradas nos planos regionais de ordenamento do território incumbe às comissões de coordenação e desenvolvimento regional” (RJIGT: artsº 21º-22º), entidades responsáveis pela sua elaboração.

O trabalho a desenvolver para a implementação dos PROT visa, em primeira linha, promover e sustentar o processo colaborativo de execução do Plano Regional, no contexto das atuações das várias entidades e atores competentes, com interferência ou interessadas no domínio do ordenamento do território. Para além deste desiderato, só por si da maior importância, este trabalho encerra, intrinsecamente, potencialidades de geração de dinâmicas colaborativas incrementais e pode adquirir um alcance muito superior ao do objetivo inicial. Contudo, um processo evolutivo desta natureza não ocorrerá de forma espontânea, necessita de condução no quadro de um pensamento estratégico que reflita sobre o papel das CCDR e dos PROT, não apenas como instrumentos de gestão territorial, mas como instrumentos de reorganização das bases de atuação destas entidades e de construção de novas abordagens à execução das políticas de ordenamento e desenvolvimento do território regional.

A implementação de novos modelos de gestão no período pós aprovação do Plano trará benefícios não só para a aplicação do mesmo mas também para a criação de uma cultura de ordenamento do território mais sólida, que permita aos vários interlocutores que tomam decisões sobre o território criar referenciais comuns, construídos a partir da gestão de divergências de interesses e de conflitos territoriais e do estabelecimento de compromissos, sedimentando os valores de uma política horizontal de base territorial à escala regional, congregadora dos níveis nacional e local. A criação desta cultura implica, para além de novos modelos de interlocução entre entidades, novas formas de aproximação aos cidadãos e à sociedade civil organizada, fomentando a sensibilização e a capacitação para a criação de significados em torno das questões do ordenamento do território e induzindo a participação ativa e esclarecida que, por sua vez, legitime a atuação institucional.

Numa época em que se discute o papel do Estado e o sentido da reforma da administração pública num conjunto alargado de domínios, importa que o ordenamento do território possa participar e posicionar-se nesta discussão revisitando o sistema de gestão territorial para repensar as funções do Estado a

² Decreto-Lei 380/99, de 22 de setembro, na sua atual redação constante do Decreto-Lei nº 46/2009, de 20 de fevereiro

partir dos comandos constitucionais, das necessidades públicas que se evidenciam à luz destes e dos instrumentos e procedimentos ajustados para as suprir. Neste contexto, a experiência em torno dos PROT, que consideramos deterem um interesse intrínseco que ultrapassa em muito o seu âmbito estrito de elaboração e aplicação enquanto plano, pode vir a deter um papel central na estruturação de um pensamento atualizado sobre as CCDR e sobre as suas missões, modelos organizativos e formas de atuação, num quadro político de construção de uma visão partilhada para o desenvolvimento de base territorial.

Este processo de reflexão estratégica deverá ser estruturado em quatro dimensões. Uma primeira, centrada na missão das CCDR e no seu posicionamento no quadro da administração periférica e desconcentrada e no contexto das reformas da administração central e local em curso. Uma segunda, centrada na contextualização das necessidades de uma prestação de serviço público nos domínios do ordenamento do território e do desenvolvimento regional à luz das mais recentes conceções sobre a construção do valor público, sobre o papel da governação pública e sobre a promoção de processos de governança formalizados em ambientes de democracia participativa e de cidadania ativa. Uma terceira, centrada nas questões da integração e coordenação de políticas numa base territorial e de governação multinível, que são centrais nas políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento regional. Uma quarta, centrada numa leitura mais ampla do sistema de gestão territorial que reforce o papel dos PROT como instrumentos estruturadores e condutores da organização e prática administrativa ao nível regional.

Tendo presente o modelo de organização territorial que conforma a ordem político-administrativa do país, o quadro jurídico que confere competências concorrentes em matéria de ordenamento do território ao Estado e às autarquias locais e, ainda, o conteúdo e objetivos dos PROT, afigura-se que a gestão da elaboração e operacionalização destes planos pode constituir um palco abrangente para a definição de novos processos e formas de trabalho e assumir-se como um veículo para uma evolução no desempenho da missão e atribuições das entidades regionais.

Os PROT podem ser uma via para a institucionalização de processos de governança que garantam a coordenação das políticas de base territorial, que salvaguardem os necessários equilíbrios entre governo e governança e que melhorem o quadro geral da atuação das entidades que os promovem. A gestão organizada e participada da operacionalização destes instrumentos de planeamento pode dar uma renovada razão ao reforço de uma administração de âmbito regional, que entendemos como profundamente necessária, no quadro de um Estado de tradição centralizadora e com dificuldades de operacionalização dos princípios constitucionais da desburocratização, da aproximação da administração às populações e da participação dos interessados na gestão da administração pública, mas que pode ficar entorpecida num contexto de escassez de recursos públicos, de redução da administração pública e de incerteza quanto aos instrumentos de desenvolvimento territorial.

5. Nota Final

Da elaboração e implementação dos PROT em vigor têm sobressaindo experiências interessantes, que importa analisar colocando duas questões, à partida: Têm os PROT contribuído para a melhoria dos processos de governança territorial e, nesta base, para a melhoria do desempenho das CCDR no domínio da coordenação territorial de políticas públicas? E estarão as suas potencialidades a ser plenamente aproveitadas ou existe margem para ampliar a sua influência na promoção de processos de governança territorial mais globais, consistentes e duradouros?

Na ótica de dar um contributo para a resposta às questões colocadas, propomo-nos aprofundar a análise iniciada com a produção deste artigo, no âmbito de um trabalho de investigação na área da administração pública³. A investigação visa desenvolver uma análise crítica do conceito de governança, contextualizando-o nas teorias sobre a evolução do papel do Estado e dos sistemas e modelos organizativos da administração pública e evidenciar a sua relevância para o desempenho de funções administrativas no âmbito da coordenação territorial de políticas públicas, tendo como objeto central a figura dos PROT, no sentido de questionar / demonstrar as suas virtualidades no contexto de processos de governança territorial e de melhoria do desempenho das CCDR enquanto entidades principais da administração territorial regional.

Referências Bibliográficas

- Bourgon, J. (2007). “Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory”, International Review of Administration Sciences, 73 (1): 7-26.
- Bovens, M. (2007). “New forms of accountability and EU-Governance”, Comparative European Politics, 5: 104-120.
- Crespo, J. L. e Cabral, J. (2010). “The institutional dimension of governance in the Lisbon metropolitan area”, Análise Social, XLV (197): 639-662.
- Denhardt, J. e Denhardt, R. (2003). The New Public Service. Serving, not Steering, Armonk, Londres, M. E. Sharpe.
- Ferrão, J. (2012). “Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos”, (no prelo).
- Ferrão, J. (2011). O Ordenamento do Território como Política Pública, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gomes, J. S. (2001). “Perspetivas da moderna gestão pública em Portugal”. Administração e Política. Perspetiva de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos. J. Mozzicafreddo e J. S. Gomes (orgs.), Oeiras, Celta Editora.
- Kirlin, J. J. (1996). “The big questions of public administration in a democracy”, Public Administration Review, 56 (5): pp. 416-423.
- Konig, K. (2005). “Multi-Level Governance”, s.l., s.n.
- Kooiman, J. (2004). “Gobernar en gobernanza”, Revista Instituciones y Desarrollo, 16: 171-194.

³³ Dissertação no âmbito do Mestrado em Administração Pública, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.

Peters, B. G. (2000). “The Future of reform”. Governance in Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service, B. G. Peters e D. J. Savoie (orgs.), Montreal e Kingston, Canadian Center for Management Development.

Pierre, J. e Peters, B. G. (2000). Governance, Politics and State, Basingstoke, Macmillan.

Pollitt, C. e Hupe, P. (2009). “Talking governance: the role of magic concepts”, comunicação em conference of the European Group for Public Administration, 2-5 setembro, Saint Julian’s, Malta.

Stocker, G. (2008). “Gestão do valor público. A administração pública orientada pela missão?”. Estado, Sociedade Civil e Administração Pública. Para um novo paradigma do serviço público. J. M. Moreira *et. al.* (coords.), Coimbra, Almedina.

Planear o Verde Urbano. Que Espaços Verdes Urbanos para a População?

Alejandro Gómez Gonçalves, Universidad de Salamanca, algomez@usal.es

Claudia Costa, Universidade de Coimbra, claudiampcosta@gmail.com

Paula Santana, CEGOT-Universidade de Coimbra, paulasantana.coimbra@gmail.com

Resumo

A forma de construir cidade e de enquadramento dos espaços verdes urbanos estão definidas na legislação que serve de base à gestão do território. No entanto, os governos locais têm muito pouca informação sobre quem são os utilizadores dos espaços verdes e que atividades fazem neles, provocando assim um distanciamento entre o desenho e o uso final. Analisando alguns exemplos do ocidente peninsular (Coimbra, Valladolid e Salamanca), estudámos como o desenho do espaço verde afecta a sua utilização, o que apoiará os planeadores no momento de decisão sobre futuros espaços verdes.

Concentramos a nossa atenção em três modelos de espaços verdes criados para satisfazer as obrigações do planeamento urbano e teoricamente também as necessidades da população: os grandes espaços verdes, os parques de pequena dimensão e as ruas arborizadas.

Palavras-chave

Espaços verdes urbanos, Geografia, desenho urbano.

Abstract

The shape of the city and the location of urban green areas are defined by the urban planning legislation. However, local governments have very few information about who are the users of urban parks and the activities that they do, thus causing a disconnection between the design and the final use. Analyzing some examples of the west of Iberian Peninsula (Coimbra, Valladolid and Salamanca) that have been deeply analyzed, we studied the possibilities that some green areas offer to citizens and to urban planners.

We focus our attention in three models of green spaces created to satisfy the requirements of urban planning and theoretically also the needs of the population: big green areas, small parks and green streets.

Key words

Urban green areas, Geography, urban design.

1. Introdução

Os Espaços Verdes Urbanos surgiram com o objetivo de melhorar a qualidade de vida nos meios urbanos, respondendo às necessidades da sociedade. Durante a Revolução Industrial surgiu o movimento higienista e ambientalista; processo que teve continuação na construção de zonas verdes para dar reposta aos problemas higiénico-sanitários das cidades industriais (Gómez, 2005). As primeiras atuações neste sentido ocorreram em meados do século XX no Reino Unido (Fadigas, 2010). Atualmente, a incorporação das áreas verdes no planeamento urbano tem-se convertido num direito dos cidadãos (Sanesi e Chiarello, 2006) ao mesmo tempo que os benefícios que geram são

demonstrados cientificamente (Baycan-Levent *et al.*, 2004; Tzoulas *et al.*, 2007; Santana *et al.*; 2007, 2008 e 2010). De facto, numa sociedade como a europeia, muito urbanizada, o verde urbano converteu-se no único contacto diário da população com a natureza, pelo que hoje existe um grande interesse entre os cidadãos pelo meio ambiente, demonstrado no aumento das visitas às áreas verdes para observar e descobrir a natureza (Nowak *et al.*, 1997). No entanto, apesar de a legislação urbanística fixar a quantidade de solo urbano destinado a zonas livres públicas, este preceito é por vezes ofuscado por decisões dos promotores imobiliários, e pelo desenho da própria cidade, limitando as capacidades sociais de espaços públicos como os verdes urbanos (Corona, 2011).

Há muitos indicadores sobre o verde urbano, mas muito pouca informação sobre quem são os utilizadores destes espaços e que preferências têm. Esta falta de informação provoca uma descincronização entre as necessidades da população e o desenho das zonas verdes, para além de que os utilizadores não participam na tomada de decisão que afeta estes equipamentos (Puyuelo *et al.*, 2005). É neste sentido pertinente um novo urbanismo que inclua a população na tomada de decisão, utilizando novas formas de participação da sociedade civil que integrem a experiência dos utilizadores no desenho destes espaços (Ascher, 2000; Puyuelo *et al.*, 2005). Nos últimos anos este tipo de questões tem despertado um crescente interesse e têm sido publicados alguns estudos, nomeadamente no campo da Geografia, sobre as características dos utilizadores do verde urbano e as motivações das suas visitas (Muga, 1980; Cedeño, 2003; Chiesura; 2004; Puyuelo *et al.*, 2005; Segovia e Neira; 2005; Sanesi e Chiarello, 2006; Santana *et al.*, 2007, 2010; 2011; Fonseca *et al.*, 2010; Cortez *et al.*, 2012; Gómez, 2013b; Gómez *et al.*, 2013).

No presente trabalho analisou-se a resposta da população em três tipos de espaços verdes criado pelos governos locais, e propõem-se algumas soluções e algumas reflexões desde o planeamento urbano para satisfazer uma necessidade crescente entre a população: a presença de espaços verdes utilizáveis perto da morada habitual em algumas cidades ibéricas e num contexto de crise económica e redução dos orçamentos públicos.

2. Tipologia dos Espaços Verdes

No estudo dos espaços verdes da cidade percebe-se uma componente que fragmenta os investigadores em dois grupos: aqueles que consideram que o sistema verde não está limitado aos jardins e aos parques públicos, incluindo nos seus estudos o conjunto de zonas com vegetação entre as quais encontramos os terrenos agrícolas, os espaços florestados, as rotundas e os jardins privados (Blanc, 2012; Madureira, 2011), e aqueles que consideram apenas os jardins e parques públicos passíveis de utilização pelos seres humanos (Van Herzele e Wiedemann, 2003; Chiesura; 2004; Puyuelo *et al.*, 2005; Santana *et al.*, 2007, 2010; 2011; Fonseca *et al.*, 2010; Gómez, 2013b; Gómez *et al.*, 2013). A principal diferença entre estes modelos é que o primeiro interessa-se na qualidade ambiental e

paisagística da cidade, enquanto que o segundo tem uma perspectiva social e estuda a utilização que as pessoas fazem das zonas verdes.

Os Espaços Verdes Urbanos não encerram em si uma tipologia mas sim uma multiplicidade de formas e conceitos; inerente quer ao desenho da cidade como à concepção do planeador Van Herzele e Wiedemann (2003) afirmam que os espaços verdes de maior tamanho, os grandes espaços urbanos, são capazes de atrair mais população, quer pela maior disponibilidade de equipamentos como pela capacidade de permitir a realização de um maior número de necessidades humanas. Numerosas investigações demonstraram que a distância é determinante na visita às áreas verdes (Magalhães, 1992; Nilsson *et al.*, 1997; Santana *et al.*, 2007; Gómez, 2013a), mas a própria dimensão do parque pode modificar a distância que uma pessoa está disposta a percorrer para chegar ao espaço verde (Van Herzele e Wiedemann, 2003). Segundo estes autores, as pessoas só se deslocam a um jardim de bairro se este estiver a menos de 400m, enquanto que se for uma floresta, a qual deverá ter um tamanho superior a 200 ha, as pessoas estão dispostas a deslocar-se até 5km (tabela 1).

Tabela 1. Classificação dos espaços verdes urbanos proposta por Van Herzele e Wiedemann

Nível funcional	Distância máxima desde o lugar de residência (m)	Superfície mínima (ha)
Residential green	150	
Neighbourhood green	400	1
Quarter green	800	10
District green	1600	30
City green	3200	60
Urban Forest	5000	> 200 (em cidades pequenas) > 300 (em cidades grandes)

Fonte: Van Herzele e Wiedemann (2003).

Nas cidades do Sul da Europa há numerosas zonas verdes de pequena dimensão, espalhados pelo tecido urbano, mas nem todos podem ser utilizados pelos cidadãos. Por exemplo, segundo os serviços locais de gestão dos espaços verdes, nas cidades de Salamanca e Valladolid¹, a maioria dos espaços verdes não chega a ter um hectare de área e 27,2% dos espaços verdes de Salamanca e 19,1% dos de Valladolid têm uma dimensão inferior a 500 m²; curiosamente esta é a área mínima estabelecida pelo regulamento urbanístico espanhol (Tabela 2). No caso concreto de Salamanca, o espaço verde mais pequeno gerido pela administração local enquanto espaço verde é a Plaza Juan XIII (Figura 1), que tem uma superfície diminuta de 13,3 m². Ora, neste tipo de espaços as pessoas não podem realizar as funções tradicionais dos parques e jardins como o lazer, o desporto ou a caminhada (Canosa *et al.*, 2003).

¹ Não foi possível recolher esta informação junto da Câmara Municipal de Coimbra.

Tabela 2. Dimensão dos espaços verdes administrados pelos governos locais

	Salamanca	%	Valladolid	%
Nº total de espaços verdes	316	100	278	100
Nº de espacios verdes < 1 ha (10.000 m ²)	276	87,3	203	73,0
Nº de espaços verdes < 0,1 ha (1.000 m ²)	138	43,7	83	29,9
Nº de espaços verdes < 0,05 ha (500 m ²)	86	27,2	53	19,1

Fonte: Serviço de parques e jardins de Salamanca e de Valladolid.

Figura 1. Plaza Juan XIII (Salamanca): espaço verde de menor tamanho dos administrados pelo governo local



Fonte: Gómez, A (07/03/2011).

As ruas arborizadas são talvez dos espaços que a população menos considera como espaço verde, sendo por isso o menos atrativo para realização de atividades de lazer ou desporto. Contudo, num contexto de redução dos orçamentos das administrações públicas, são de bastante utilidade. Além disso, Madureira (2012) destaca que a arborização das ruas é uma intervenção facilmente adaptável à cidade existente porque aproveita o tecido urbano e pode aumentar a percepção da estrutura verde, consolidando os espaços preexistentes. Assim poder-se-ia atuar em bairros construídos durante os períodos de maior crescimento das cidades, que ainda apresentem importantes deficiências em espaços verdes, e onde outro tipo de atuações seriam muito custosas por apresentarem a superfície totalmente construída.

3. Regulação urbanística dos Espaços Verdes em Portugal e Espanha

A programação dos espaços verdes é determinada pela legislação urbanística de cada território. Em Portugal, o Estado é o responsável pelo planeamento urbanístico, enquanto que a gestão do território municipal faz-se por meio dos instrumentos locais de ordenamento do território: o *Plano Municipal de Ordenamento do Território*, o *Plano Director Municipal*, o *Plano de Urbanização* e o *Plano de Pormenor*. Em Espanha o urbanismo é gerido pelas Comunidades Autónomas e o planeamento municipal divide-se entre o planeamento geral, cujo instrumento principal é o *Plan General de*

Ordenación Urbana (PGOU), e o planeamento de desenvolvimento, onde estão incluídos os *Planes Especiales*.

Em Portugal, existe uma norma orientadora, publicada pela Direcção Geral de Ordenamento do Território (DGOT) (Magalhães, 1992) onde estão incluídas recomendações sobre os espaços verdes de cada cidade. Concretamente, propõe-se a criação duma Estrutura Verde Urbana com uma extensão de 40 m² por habitante, composta pela Estrutura Verde Principal e pela Estrutura Verde Secundaria. Esta última teria uma extensão de 10 m²/hab e seria composta pelos espaços próximos da residência da população, para uma utilização diária, enquanto que a Estrutura Verde Principal se encontra mais longe, para uma utilização semanal. Além disso, faz-se uma recomendação explícita para não incluírem na Estrutura Verde Secundaria os espaços residuais da construção, evitando à aparição de pequenos jardins que não pudessem ser utilizados pelos cidadãos para realizar neles as principais atividades associadas ao verde urbano. No entanto, em termos regulamentares a legislação portuguesa refere como medida 28 m² por fogo ou 28 m² por cada 210 m² de áreas construídas para vivenda.

Em Castela e Leão o *Reglamento de Urbanismo* (RUCYL) assinala de maneira rigorosa a superfície que deve ser dedicada aos espaços verdes, entendidos como zonas “de proximidade”, para uma utilização diária. Os espaços verdes tem duas origens: por um lado, os Espaços Verdes que são desenhados pelo Plano Geral (PGOU), cuja extensão total equivale a 5 m²/hab, e os espaços verdes construídos mediante os *Planes Parciales*, cuja dimensão está vinculada ao total da superfície construível em cada novo bairro da cidade e o seu tamanho mínimo é de 500 m² evitando a sua aparição em zonas residuais da construção.

A principal diferença entre a normativa portuguesa e a castelhana é que na primeira tem um conceito de Estrutura Verde, integrando nela os espaços de proximidade, os de grandes superfícies e que ficam mais longe e inclusivamente os não visitáveis (hortas, jardins privados, etc.) enquanto que na segunda centra-se nos parques e jardins públicos visitáveis por toda a população. É interessante que as duas tentam evitar a utilização das zonas marginais da urbanização para a construção dos parques, incluindo em Castela e Leão um limite de 500 m² (0,05 ha) que por vezes não é respeitado, como acontece em Portugal onde são poucos os que seguem a recomendação da DGOT.

4. Metodologia de análise

Tendo em conta a premissa de analisar como é que a população utiliza os espaços verdes urbanos, esta investigação centrou-se nos espaços verdes que, pela sua dimensão e características, pudessem ser visitados pelos cidadãos (Canosa *et al.*, 2003); excluindo, por isso, matas, espaços de proteção, rotundas, jardins privados ou hortas urbanas. Assim, analisamos o comportamento dos cidadãos em três tipos de espaços verdes - os grandes espaços verdes, os pequenos parques e as ruas arborizadas – e avaliamos as vantagens e os inconvenientes da criação de cada um deles no interior da cidade.

Para identificar as três tipologias de Espaços Verdes tomou-se por base a classificação proposta por Van Herzele e Wiedemann (2003):

- Grandes Espaços Verdes: espaços com área superiores a 10ha
- Pequenos Espaços verdes: espaços com área entre 1 e 2ha
- Ruas arborizadas: espaços com área superior a 1ha e com uma morfologia determinada pelas vias urbanas.

A classificação dos espaços verdes urbanos proposta por Van Herzele e Wiedemann (2003) foi definida com base na análise de quatro cidades belgas (vide Tabela 1), pelo que não pode ser aplicada neste estudo de caso pois o modelo urbano e o clima do sul da Europa é muito distinto do Norte da Europa. Por exemplo, aplicando esta mesma tipologia às três cidades em estudo, verificamos que só um parque tinha mais de 30 hectares, pelo que a grande maioria dos espaços verdes, desenhados para utilização por toda a população da cidade, não alcança tal categoria de *District Green*. Apesar disso, há coerência no limite estabelecido entre os espaços verdes de pequena e grande dimensão, 10ha.

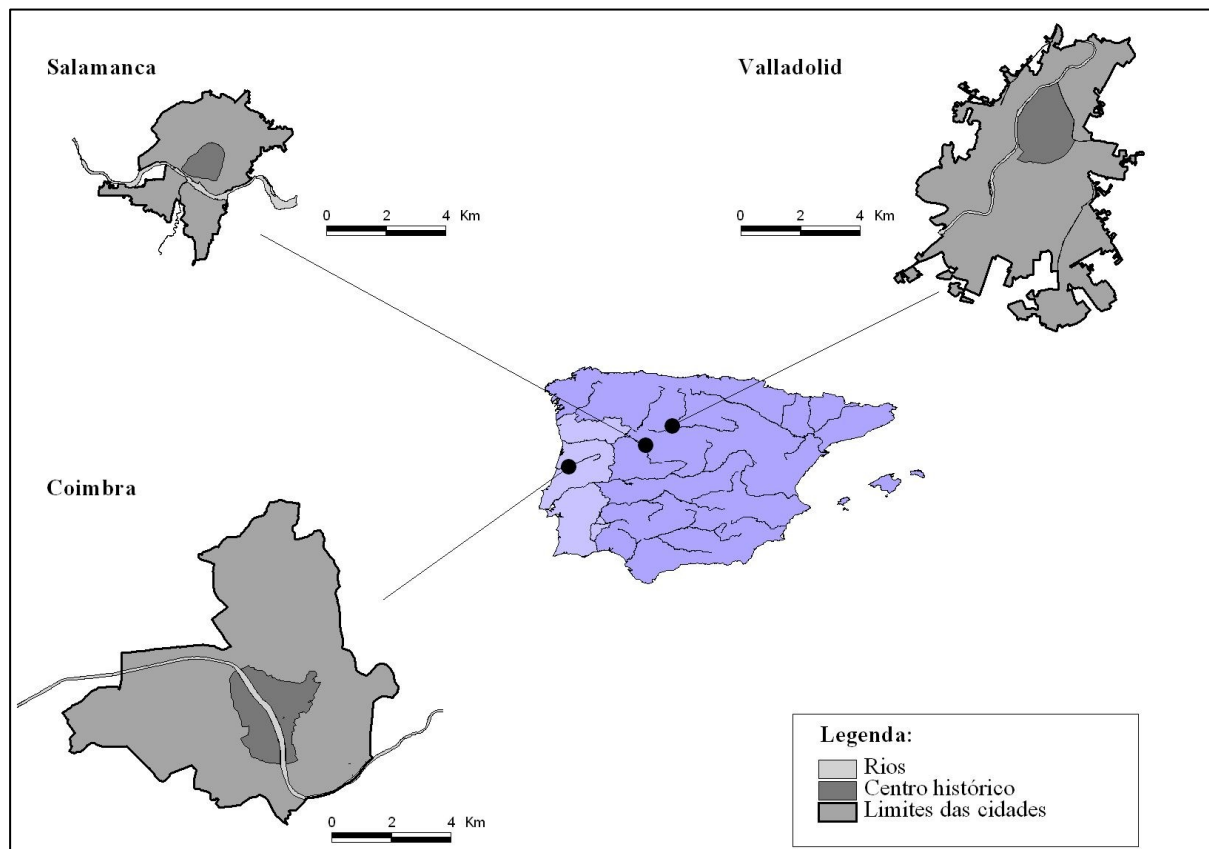
Para análise da utilização dos espaços verdes pelos cidadãos, foi aplicado um inquérito aos utilizadores dos EVU, segundo a metodologia aplicada por GOMEZ (2010), que está baseada nos estudos de CHIESURA (2004), aplicou-se um ratio de 2,56 inquéritos por hectare de espaço verde. Deste modo, obteve-se uma amostra de 1187 utilizadores dos espaços verdes, 269 em Coimbra, 271 em Salamanca e 647 em Valladolid.

5. Coimbra, Valladolid e Salamanca - enquadramento

Coimbra, Valladolid e Salamanca são três cidades da Península Ibérica que tomaram decisões contrárias e modelos distintos no que concerne à tipologia de espaços verdes que oferecem à população. Coimbra está situada na região Centro de Portugal e tem uma população de 98.197 habitantes (INE-PT, 2011) e uma superfície de 5.870 ha, enquanto que as duas cidades espanholas, ambas localizadas na Comunidade Autónoma de Castela e Leão, têm 313.472 habitantes e 4.027,5 ha, no caso de Valladolid, e Salamanca 153.472 habitantes (INE-ES, 2011) e 1.463 ha (ver Figura 2). A principal diferença entre as três cidades identificou-se na baixa densidade de população de Coimbra (1.673 hab./km²), comum nas cidades portuguesas, contrastando a grande densidade populacional nas cidades espanholas (7.908 hab/km² em Valladolid e 10.490 hab./km² em Salamanca).

Os espaços verdes urbanos são também distintos entre as três cidades, segundo a metodologia proposta por Gómez (2013a), que estabeleceu uma relação entre o tamanho das cidades e a dimensão mínima das áreas verdes visitáveis pelos cidadãos. Valladolid é a cidade com maior área verde (331ha), seguido por Coimbra e Salamanca que, apesar de terem quantitativos populacionais bastante distintos, têm uma área aproximada de espaço verde urbano visitável (105,1ha e 100ha, respetivamente).

Figura 2. Localização e limites das cidades de Coimbra, de Salamanca e de Valladolid



Fonte: elaboração própria.

6. Que espaços verdes a população utiliza?

Van Herzele e Wiedemann (2003) afirmam que as zonas verdes de maiores dimensões são as mais atrativas, pois conseguem satisfazer um número maior de necessidades humanas. Em trabalhos feitos em Coimbra, Salamanca e Valladolid, demonstrou-se que das dez áreas verdes mais visitadas destas cidades, a maior parte delas são parques com mais de dez hectares (Gómez *et al.*, 2013). No entanto, isto não implica que todos os espaços verdes com estas características sejam os mais frequentados, porque alguns deles costumam ficar vazios durante a maior parte do dia. Entre os numerosos fatores que influenciam negativamente as visitas aos grandes parques destaca-se o seu posicionamento na cidade, a sua manutenção e a perceção de insegurança.

As visitas às grandes zonas verdes são influenciadas pela distância que os cidadãos têm de percorrer. Por exemplo, o maior parque de Salamanca (Parque de El Zurguén, 13,5 ha), fica num sector urbano pouco povoado e por isso é pouco utilizado. Também o Mirador de Parquesol em Valladolid, com mais de 15ha mas uma localização próxima do centro histórico da cidade, é pouco utilizado, devido ao aspecto repulsivo que apresenta. No caso da Mata do Choupal, em Coimbra, com uma extensão de 80ha, há maior utilização mas 82% dos utilizadores costumavam deslocar-se de carro, por este ficar na periferia da cidade e longe das suas residências; o que causa transtorno ao nível do estacionamento

(Gómez *et al.*, 2013) (Figura 3). Por outro lado, se os dois primeiros têm problemas de segurança, o mesmo não é tão perceptível no segundo pois este é mantido por um organismo nacional e possui um quadro próprio de trabalhadores que o mantém e dinamiza.

A insegurança é de facto um aspecto que deve estar presente no processo de planeamento de um grande espaço verde localizado na periferia da cidade. Parques como o Parque de El Zurguén (Salamanca) e o Mirador de Parquesol (Valladolid) são na sua maioria utilizados ao fim de semana, encontrando-se desertos nos restantes dias; o que contribui para a amplificação dos problemas de insegurança (Cortez *et al.*, 2012). Newman (1972) e Geason e Wilson (1989) assinalam que um espaço urbano pode transformar-se num potencial ponto de criminalidade quando existe uma ausência de vigilantes naturais. Além disso, a insegurança incrementa-se também por uma falta de manutenção como já demonstraram Santana *et al.* (2010) no seu estudo na cidade portuguesa de Amadora, onde identificou-se uma correlação negativa entre os espaços verdes percebidos como inseguros ou com sinais de vandalismo e a prática de atividades tais como o passeio, o relaxamento, ou o desporto.

Os cidadãos encontram nos pequenos parques os mesmos problemas referidos anteriormente (distância desde a residência, falta de manutenção, ausência de vigilantes naturais), principalmente nos espaços verdes construídos em zonas residuais de construção; contrariamente ao que permite a legislação de ambos os países. A ausência de áreas verdes no interior da cidade representa um *deficit* que é muito difícil de corrigir (Rodríguez e Díaz, 2003). Como tal, este tipo de intervenções, assim como a criação de ruas arborizadas, podem aliviar aquele *deficit*, permitindo o acesso dos cidadãos de alguns bairros ao verde urbano. Contudo, nem sempre são tidos em conta os custos de manutenção destes espaços e a concentração de utilizadores nos pequenos parques localizados em zonas muito povoadas pode derivar em conflitos pela utilização de determinados equipamentos, gerando assim uma perceção negativa destes parques. Este comportamento evidenciou-se no Campo de São Francisco em Salamanca - com 1,3 hectares é um dos dois únicos espaços verdes situados no centro histórico da cidade - onde a concentração de utilizadores é e tal modo elevada em determinadas horas que muitos não gostem de o visitar.

Figura 3. Fraca manutenção do Parque de El Zurguén (Salamanca) e do verde urbano Mirador de Parquesol (Valladolid), problemas de estacionamento na Mata do Choupal



Fonte: Gómez, A. (17/06/2010 e 31/03/2011).

Por outro lado, as ruas arborizadas são espaços verdes que conseguem evitar alguns dos problemas já assinalados: são próximos da residência dos cidadãos, os transeuntes são vigilantes naturais, a falta de manutenção tem um menor repercussão, a sua implementação e manutenção não é tão dispendiosa e é muito difícil que nelas chegue a produzir-se uma frequência intensiva. Contudo, devido à proximidade do trânsito e ao ruído e poluição que o mesmo provoca, tal inibe os utilizadores a fruir do espaço para

mais do que apenas ir de um ponto a outro a que se necessitam de deslocar. Ora, se no caso das cidades de Coimbra e Salamanca a principal motivação das pessoas para visitar o verde urbano é a prática de desporto e o passeio (87% e 67,2%), a aposta neste tipo de espaços não seria muito eficiente para promoção da atividade física, por exemplo (Gómez *et al.*, 2013). Alguns exemplos de ruas arborizadas são a Avenida de Salamanca (em Salamanca), onde se combinaram atuações de arborização da estrutura viária, ciclovias e incorporação de zonas com assentos para descansar, ou a Avenida Sá da Bandeira e a Praça da República (Coimbra), que permitem estender o Parque da Sereia para dentro do tecido urbano.

Figura 4. Ruas arborizadas em (Avenida de Salamanca) e em Coimbra (Avenida Sá da Bandeira e Praça da República)



Fonte: Gómez, A. (25/06/2010 e 01/05/2010).

6. Conclusões

A utilização que os cidadãos fazem dos espaços verdes públicos é uma área pouco estudada. Contudo, no atual processo de contenção orçamental, é necessário produzir uma investigação sistemática das preferências dos utilizadores de modo a que se produzam espaços para os cidadãos e não espaços para

ocupação de vazios. O urbanismo tem de voltar o seu interesse nas pessoas e na sua opinião para construir a cidade.

Este trabalho demonstrou que as ruas arborizadas podem ser uma solução interessante como complemento de outras atuações e como ligação entre pequenos e grandes espaços verdes, num contexto de crise econômica, por serem espaços pouco conflituosos que, inclusivamente, podem melhorar a sensação e o ambiente da cidade. Mas é preciso continuar trabalhando e aprofundado em novas soluções urbanas numa sociedade que muda muito rapidamente.

7. Bibliografia

- Ascher, F.** (2010). Novos princípios do Urbanismo. Lisboa, Livros Horizonte, 174 p.
- Baycan-Levent, T.; Vreeker, R.; Nijkamp, P.** (2004). “Multidimensional evaluation of urban green spaces: a comparative study on European cities”. Serie Research Memoranda/Vrije Universiteit Amsterdam.
- Blanc, N.** (2012). Les nouvelles esthétiques urbaines. Paris, Armand Colin, 214 p.
- Bolund, P.; Hunhammar, S.** (1999). “Ecosystem services in urban areas”. Ecological Economics, 29: 293-301.
- Canosa, E.; Sáez, E. ; Sanabria, C.; Zavala, I.** (2003). “Metodología para el estudio de los parques urbanos: la Comunidad de Madrid”. Geofocus Revista Internacional de Ciencia y Tecnología de la Información Geográfica 3: 160-185.
- Chiesura, A.** (2004). “The role of urban parks for the sustainable city”. Landscape and Urban Planning, 68: 129-138.
- Corona, M.** (2001). Las áreas verdes em el contexto urbano. Estudio de caso: ciudad de Guadalajara. México D.F., CIEMAD.
- Cortez Vaz, A.M.; Barros, C.; Fernandes, J.L.J.** (2012). “A percepção da insegurança nos espaços verdes da cidade de Coimbra”. Santiago de Compostela, XIII Coloquio Ibérico de Geografía. Respuestas de La Geografía Ibérica a la crisis actual.
- Fadigas, L.** (2010). Urbanismo e Natureza. Os desafios. Lisboa, Silabo, 149 p.
- Fonseca, F.; Gonçalves, A.; Rodrigues, O.** (2010). “Comportamentos e percepções sobre os espaços verdes na cidade de Bragança”. Finisterra: Revista portuguesa de geografia, Vol.15, nº 89: 119-139.
- Geason, S.; Wilson, P.** (1989). Designing out crime: crime prevention trough environmental design. Albury, Australia, Australian Institute of Criminology.
- Gómez, F.** (2005). “Las zonas verdes como factor de calidad de vida en las ciudades. Ciudad y territorio XXXVII (144): 417-436.
- Gómez, A.** (2013a). El verde urbano de las ciudades de Salamanca, Valladolid y Zamora: delimitación, localización y percepción. Doutoramento, Universidade de Salamanca.
- Gómez, A.** (2013b). “La utilización de los espacios verdes. Estudio de caso en tres ciudades españolas”. Cadernos de Geografía, 30.
- Gómez, A.; Costa, C.; Santana, P.** (2013). “Os espaços verdes nas cidades de Coimbra e Salamanca”. Finisterra: Revista portuguesa de geografia. Em imprensa.
- Newman, O.** (1972). Defensible Space. New York, McMillan.
- Madureira, H.; Andresen, T.; Monteiro, A.** (2011). “Green structure and planning evolution in Porto”. Urban Forestry & Urban Greening, 10(2): 141-149.

- Madureira, H.** (2012). “Revitalizar a cidade pelo planeamento da estrutura verde”. Santiago de Compostela, XIII Coloquio Ibérico de Geografía. Respuestas de La Geografía Ibérica a la crisis actual.
- Magalhães, M.** (1992). Espaços Verdes Urbanos. Lisboa. Direcção Geral do Ordenamento do Território.
- Nowak, D.J.; Dwyer, J.F.; Childs, G.** (1997). Los beneficios y costos del enverdecimiento urbano. Áreas verdes urbanas en Latinoamérica y el Caribe. Krishnamurthy, L.; Nascimento, J. (Eds.). Banco Interamericano de Desarrollo: 17-38.
- Puyuelo, M., Gual, M.; Galbis, M.** (2005). Espacios abiertos urbanos y personas mayores: una experiencia llevada a cabo en distintos parques de la ciudad de Castellón sobre el diseño y su interacción con la población anciana. Castelló de la Plana, Universitat Jaume I, 207 p.
- Rodríguez, I.; Díaz, E.M.** (2003). Las secuelas de la ciudad negocio: los parques urbanos de Madrid. La ciudad: nuevos procesos, nuevas respuestas. León, Universidad de León, Secretariado de Publicaciones y Medios Audiovisuales: 193-204.
- Rubio, J.M.** (1995). “Ambiente urbano y fauna beneficiada por el mismo”. Anales de geografía de la Universidad Complutense, nº 15: 619-624.
- Sanesi, G.; Chiarello, F.** (2006). “Residents and urban green spaces: The case of Bari”. Urban Forestry Urban Greening, 4(3-4): 125-134.
- Santana, P.; Costa, C.; Santos, R.; Loureiro, A.** (2010). “O papel dos Espaços Verdes Urbanos no bem-estar e saúde das populações”. Revista de Estudos Demográficos, nº 48, 6-33.
- Santana, P.; Costa, C.; Santos, R.; Loureiro, A.** (2008). Amadora, Cidade Saudável e Activa. 3º Prémio de Reconhecimento da Rede Portuguesa de Cidades Saudáveis (policopiado).
- Santana, P.; Nogueira, H.; Santos, R.; Costa, C.** (2007a). Avaliação da Qualidade Ambiental dos Espaços Verdes Urbanos no Bem-estar e na Saúde. A Cidade e a Saúde. P. Santana (Ed.). Coimbra, Almedina: 219-237.
- Santana, P.; Nogueira, H.; Santos, R.; Costa, C.** (2007b). Melhorar a Saúde na Amadora Intervindo no Ambiente Físico e Social. A Cidade e a Saúde. P. Santana (Ed.). Coimbra, Almedina: 147-154.
- Tzoulas, K.; Korpela, K.; Yli-Pelkonen, V.; Kazmierczak, A.; Niemela, J.; James, P.** (2007). “Promoting ecosystem and human health in urban areas using green infrastructure: A literature review”. Landscape Urban Planning 81, 3: 167-178.
- Van Herzele, A.; Wiedemann, T.** (2003). “A monitoring tool for the provision of accessible and attractive urban green spaces”. Landscape Urban Planning 63: 109–126.

Participação pública: da teoria à prática

Cecília Delgado, Universidade Lusíada, cmndelgado@gmail.com

Resumo

Uma cidade mais equitativa é uma cidade pensada a partir da perspectiva de todos e todas. A participação pública é, no nosso entender, o meio privilegiado para construir essa visão coletiva - é preciso pois perceber do que falamos, quando falamos de participação pública.

Utilizou-se como estudo de caso um projeto de requalificação urbanística, o Programa Polis em Vila Nova de Gaia – Portugal. Usaram-se simultaneamente metodologias qualitativas e quantitativas.

Conclui-se que o conceito de participação pública é difuso e desconhecido pelos intervenientes, tanto a montante como a jusante do processo. É urgente sair do campo teórico e apostar na prática - defender a participação pública pressupõe agir ativamente na criação do espaço físico e ideológico para que esta participação possa ocorrer.

Palavras – chave

participação pública; planeamento urbano; cidade; esfera pública; cidadania

Abstract

A more equitable city results from different perspectives. Public participation is, from our standpoint, the way to build a mutual city target – starting from this, it's necessary to understand what are we talking about when we speak on public participation.

It was used as study case the urban project - Polis Programme, in Vila Nova de Gaia – Portugal, along with qualitative and quantitative methodologies.

The results highlight the concept of public participation as something diffuse and unfamiliar, upstream and downstream of the process. Starting from this, public participation policies need to be support on the capacitation of everyone involved, men and women, crossing the hierarchy of decision. There's a need to go to the ground – to act on the created a physical and ideological space to promote participation.

Key – words

public participation; urban planning; city; public sphere; citizenship

1. A importância da participação

As vantagens da participação pública são reconhecidas. De acordo com Petts (2000) alargam o leque de questões a analisar ao diversificar abordagens, em comparação com os pressupostos ideologicamente formatados que os técnicos introduzem. Gonçalves (2000) reforça esta posição ao afirmar que as pessoas são expostas a outras fontes de informação para além das fontes científicas e técnicas, e são capazes de assimilar e ponderar a informação de diferentes origens o que contribui para o enriquecimento das soluções propostas. É sabido que a introdução do público nos debates tende a aumentar o número e heterogeneidade de questões em discussão quando comparado com a concepção etnocêntrica dos técnicos. Mas apesar de, no interface técnico - democrático existir o potencial de

fricção, há também um enorme potencial de aprendizagem para os especialistas e para o público sustenta Petts (2000). De facto, a experiência demonstra que o envolvimento dos actores em processos de intervenção urbana, mediante uma partilha de objectivos e soluções, é um factor decisivo para o sucesso dessas operações, não só a curto prazo, mas também porque assegura a manutenção dos resultados ao longo do tempo, decorrente de uma maior satisfação e identificação dos destinatários (Alves, 2001).

Judith Innes e David Booher (2004) enunciaram cinco pressupostos para justificar a necessidade da participação pública: (1) a necessidade de quem decide compreender as preferências dos cidadãos de modo a incorporá-las nas suas opções e melhorar a tomada de decisão através da informação local dos cidadãos; (2) o princípio da imparcialidade como meio de acautelar que as decisões sejam tomadas com equidade, legitimidade e respeito pelos cidadãos; (3) ser um meio de validar e legitimar decisões políticas; (4) ser uma necessidade legal de o fazer - porque a legislação assim o obriga; (5) E por fim, aumentar a satisfação dos cidadãos em relação à cidade, na medida em que existe uma correspondência entre os resultados e as aspirações destes.

Concordando sobre as vantagens, legitimidade e necessidade da participação pública, há que reconhecer que nem sempre esta funciona. De acordo com Innes (2000) a clivagem entre a “teoria e a pratica” advém de: não estar garantida a produção de informação significativa para as entidades i.e. que lhes permita fazer a diferenciação na tomada de decisão; os cidadãos não saberem à partida se as suas questões vão ser consideradas nas decisões; não haver garantia de que a participação vá aumentar a qualidade das decisões das entidades envolvidas; a eventualidade de não estar representado um leque suficientemente alargado de cidadãos; a possibilidade de gerar fricção, na medida em que encoraja os indivíduos a assumirem posições extremistas; a possibilidade de ser uma simples perda de tempo que serve exclusivamente para satisfazer procedimentos legais. Acresce ainda, fenómenos como o *NIMBY* (*not in my backyard syndrome*) ou a constatação da diferença de prioridades entre os técnicos e o público em geral, muitas vezes usadas pelos primeiros para desqualificar a posição dos leigos (Lima, 2000). Esquece-se que o planeamento urbano é um processo dinâmico, sujeito a revisão permanente e ao envolvimento de todos os actores, pressupondo transparência e vontade - simultaneamente por parte do corpo político e da sociedade civil.

Em síntese, é consensual que a participação pública é um importante meio de intercambio de informação, de salvaguarda de direitos, de legitimar decisões, de evitar contestações e, também, uma obrigação face aos princípios democráticos vigentes. Não restando dúvidas que a participação é útil, tanto socialmente, como politicamente, omite-se que o conceito de participação adequado - defendido por Arnstein (1969) - implica uma posição de nivelamento do poder entre quem decide e os cidadãos, um poder relativamente ao qual a maioria dos decisores não estarão eventualmente dispostos a abdicar.

2. A questão

Parte-se do pressuposto de que uma cidade mais equitativa é uma cidade pensada a partir da perspectiva de todos e toda, sendo a participação pública o meio privilegiado para construir a visão colectiva da cidade - é pois preciso perceber do que falamos, quando falamos de participação pública? Este estudo compara as perceções em relação à importância da participação pública¹ dos três grupos que compõem a pirâmide de decisão hierárquica: na base – os cidadãos que vivem nas cidades, com poderes limitados de intervenção; no meio da pirâmide – os técnicos que planeiam as cidades, e no topo - os políticos que decidem as políticas urbanas.

3. Estudo de caso: selecção da amostra

A amostra deste estudo é composta por cidadãos, políticos e técnicos, envolvidos no Programa Polis em Vila Nova de Gaia² (2000 – 2007). A cidade de Vila Nova de Gaia situa-se na região Norte de Portugal, na margem esquerda do rio Douro, que estabelece a fronteira natural com a cidade do Porto. Existiam três possibilidades de selecção do universo de estudo: 1) estudar a totalidade da população; 2) estudar uma amostra representativa da população; 3) estudar componentes não necessariamente representativas, mas características da população. Optou-se por estudar grupos, não necessariamente representativos, mas cujas características fossem relevantes para a nossa hipótese. De acordo com Quivi e Campenhoudt (2005) esta é a fórmula mais frequente nas Ciências Sociais. Se o investigador diversificar os perfis dos inquiridos chegará inevitavelmente ao momento de saturação em que por mais entrevistas que faça dificilmente alcançará informação adicional relevante.

Em representação do grupo de cidadãos inquiriu-se um grupo de 100 alunos³ que frequentava o ano que precede a entrada na universidade. Uma parte significativa dos alunos (62,0%) situava-se na faixa etária dos 17 anos. A faixa etária dos 16 e 17 anos representava o grosso da amostra com 50 raparigas (83,4%) e 34 rapazes (85,0%). A taxa de respostas neste grupo totalizou 100,0%.

¹ O trabalho que se apresenta corresponde a um extrato da investigação decorrente da Tese de Doutoramento da autora. Delgado, C. (2011). A cidade para todos - Participação Pública como instrumento para a construção de cidades mais equitativas e inclusivas. Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa (Tese não publicada).

² O Programa Polis consistiu numa intervenção de âmbito territorial protagonizada pelo governo Português e suportada financeiramente pelas Autarquias locais, pela Administração Central e pela Comunidade Europeia.

³ Amostra constituída pela população total dos alunos que frequentavam o último ano do ensino secundário, na Escola Inês de Castro situada na zona de intervenção do Programa Polis. Estamos perante uma amostra não representativa mas com características relevantes para a nossa hipótese. Entende-se que os jovens estão num período formativo particularmente sensível onde a apropriação do espaço é mais intensa. Sublinhe-se ainda o facto da Constituição da República Portuguesa estabelecer o direito de voto a partir dos 18 anos de idade – o que reforça a pertinência da osculação desta faixa etária.

Relativamente ao grupo dos políticos e técnicos inquiriram-se todos os técnicos e políticos envolvidos no Programa Polis em Vila Nova de Gaia⁴. O universo total da população fez 81 indivíduos. Destes, 26 foram contabilizados como políticos face à função desempenhada no Programa Polis .

Tabela 1 – Composição da amostra por género e grupos de decisão

	N. °	%	N. °	%
Políticos	21	100,00	0	0,00
Técnicos	29	61,71	18	38,29
	Homens (N=63)		Mulheres (N=18)	
	Homens (N=50 – 79,36 % respostas)		(N=18 - respostas) – 100,00%	
Cidadãos	40	40,00	60,00	60,00
	Homens (N=40)		Mulheres (N=60)	
	Homens (N=40 - respostas) – 100 %		Mulheres (N=60 - respostas) – 100,00%	

No grupo dos políticos incluíram-se todos os elementos do Conselho de Administração da GaiaPolis; os Presidentes das quatro Juntas de Freguesia abrangidas; o Coordenador Nacional do Programa Polis; o Coordenador da Parque Expo para o Programa Polis; os dois Directores Gerais da DGOTDU; os vereadores da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia. Admite-se que estas categorias possam não ser rigorosamente estanques e exclusivas.

O grupo dos 55 técnicos englobou as equipas dos quatro Planos de Pormenor, os arquitectos autores dos projectos elaborados no âmbito do Programa Polis e os contratados pela GaiaPolis, os funcionários da CCDRN e da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, a equipa da GaiaPolis, e os arquitectos responsáveis pelos projectos dos principias lotes privados.

A faixa etária dos técnicos e políticos variou entre os 28 e os 68 anos de idade. Destaque para a ausência de mulheres no grupo de políticos ($p=0,001$), o que confirma a ausência das mulheres na esfera de decisão. O sexo feminino representava 37,5% da amostra sendo a faixa etária média inferior à dos homens ($p=0,008$).

A formação académica entre políticos e técnicos era igual ou superior à licenciatura, com três excepções no grupo dos políticos. A área académica predominante nos técnicos era a arquitectura (79,2%) e nos políticos a engenharia (42,8%). Registou-se a seguinte distribuição por áreas de residência: Porto (41,8%); Vila Nova de Gaia (29,4%); Lisboa (17,7%); noutras cidades (14,7%). No conjunto 82,4% residiam na Área Metropolitana do Porto - AMP e 17,7% fora da AMP.

⁴ Corresponde à população total dos políticos e técnicos que estiveram envolvidos no Programa Polis em Vila Nova de Gaia.

4. Abordagem metodológica

Na formulação do inquérito e da entrevista consideraram-se as observações resultantes do pré-teste realizado no contexto de vizinhança. Optou-se por utilizar diferentes formatações linguísticas, de onde as diferentes estruturas: (1) inquérito aos cidadãos; (2) entrevista aos técnicos e políticos. A entrevista realizada ao grupo dos técnicos e políticos teve como antecedente a realização de um pré-teste. Utilizou-se uma entrevista com uma proporção idêntica de perguntas abertas e semifechadas.

Nos dois questionários foram usadas perguntas filtro. No inquérito fornecido aos cidadãos foi usado a cidade de Vila Nova de Gaia⁵, nas entrevistas administradas aos políticos e técnicos o Programa Polis em Vila Nova de Gaia. A amostra foi recolhida entre Outubro de 2007 e Junho de 2008. Aplicaram-se dois tipos de metodológicas: a técnica quantitativa (pergunta fechada); a técnica qualitativa para justificar as respostas dadas (pergunta aberta). Foram ainda realizados testes estatísticos, nomeadamente o Qui – Quadrado. Considerou-se estar perante uma correlação estatisticamente significativa sempre que $p \leq 0,050$.

5. Resultados

5.1. Se é importante e se existe participação: a visão dos técnicos e políticos e cidadãos

Questionados sobre a importância da participação pública para a tomada de decisões no âmbito do planeamento urbanísticos de uma cidade (98,5%) dos inquiridos técnicos e políticos respondeu ser importante participar, (1,5%) responde ser indiferente. A mesma questão colocada ao grupo de cidadão revela um resultado ligeiramente inferior (91,8%) responde ser importante, 8,2% que é indiferente, sendo de destacar que nenhum elemento deste grupo admite não ser importante participar.

Ao grupo de cidadãos foi colocada a questão: É suficiente a participação dos cidadãos nas decisões urbanísticas em Vila Nova de Gaia? Verifica-se que (54,2%) da amostra afirma não ser suficiente. No entanto (35,4%) dos inquiridos afirma “não saber” e (10,4%) consideram que a participação é suficiente. A razão mais apontada para justificar que a participação não é suficiente⁶ corresponde a uma resposta que se direcciona para o entendimento de que, por si só, a participação dos cidadãos não basta. Ou seja, que a participação pública deve ser complementada com outras fontes de decisão por falta de conhecimentos específicos por parte dos cidadãos sobre a matéria. Atente-se aos seguintes depoimentos: “Deve ser uma junção do que os cidadãos pensam com o que os profissionais, habilitados para analisar e reestruturar espaços, pensam”⁷; “É necessário alguém que seja formado

⁵ Observou-se um desconhecimento significativo do grupo de cidadãos relativamente ao Programa Polis (não obstante ser a área de residência dos inquiridos). Por essa razão, optou-se por utilizar a cidade de Vila Nova de Gaia como pergunta filtro em detrimento do Programa Polis.

⁶ Esta resposta admite-se inesperada pode conduzir à formulação de outras questões que se prendem com a “universalidade” da linguagem, ou não.

⁷ Grupo dos cidadãos, sexo feminino.

nesse assunto para pôr em prática as ideias da população”⁸. Esta justificação é referida por (30,0%)⁹ dos cidadãos que respondem não ser suficiente a participação dos cidadãos. O teste de Qui – Quadrado permite observar que o grupo que admite não ter conhecimentos suficientes para se pronunciar sobre a sua cidade, corresponde aos filhos dos agregados com menor capital escolar i.e., igual ou inferior ao 2.º ciclo (p=0,008).

A segunda razão que justifica a participação não ser suficiente advém do “facto da participação não ser fomentada pelas entidades competentes” – corresponde a (24,0%)¹⁰ das razões apresentadas. Neste sentido, a participação não existe devido a factores que não podem ser controlados pelos cidadãos, nomeadamente a vontade e empenho das entidades competentes para os auscultar. Um dos inquiridos resume desta forma a sua posição: “Cada vez mais, as pessoas como o Sr. Presidente da Câmara, agem sem pedir a opinião dos cidadãos”¹¹. Um outro refere: “Não, as pessoas não são “poderosas” o suficiente para o fazer”¹². Encontrou-se uma relação estatisticamente significativa entre esta razão (p=0,016) e a pertença a agregados familiares com capital escolar até ao 3.º ciclo de escolaridade.

Relativamente ao resultado “não sabe” que representa (35,4%) das respostas, as razões são as seguintes: o desconhecimento sobre esta matéria/ nunca ter ouvido falar / ter pouca informação sobre o assunto – (82,1%)¹³ das justificações.

Por fim as respostas “sim” – também neste grupo dois inquiridos reforçam a ideia de que as decisões no âmbito do planeamento urbano devem ser realizados por quem é eleito e / ou por quem tem competência para o fazer, o que reforça o noção de que a participação dos cidadãos é insuficiente na medida em que estes não são “suficientemente” capacitados para o efeito, i.e. devendo ser complementada com outras fontes de decisão.

No grupo dos técnicos e políticos existe unanimidade sobre a não participação pública dos cidadãos (94,1%). Registe-se que (51,6%)¹⁴ dos inquiridos admite que a participação não existe porque as instâncias competentes não informam ou não estimulam a participação. Por outro lado, “as participações também são viciadas pelos próprios políticos, (...) a maneira como os dados são avançados não permite ver onde é que eles [as populações] têm alguma informação, que dê para debater as questões”¹⁵. Aponta-se ainda a falta de cultura cívica e de formação como outra das razões para a ausência de participação dos cidadãos (43,8%)¹⁶.

⁸ Grupo dos cidadãos, sexo masculino.

⁹ Percentagem resultante da análise qualitativa de conteúdo. O valor corresponde ao número de vezes que a justificação é mencionada. Podiam ser apresentadas várias razões simultaneamente, nesse sentido o valor expresso não é cumulativo.

¹⁰ Percentagem resultante da análise qualitativa de conteúdo. Ver nota 9.

¹¹ Grupo dos cidadãos, sexo feminino.

¹² Grupo dos cidadãos, sexo masculino.

¹³ Percentagem resultante da análise qualitativa de conteúdo. Ver nota 9.

¹⁴ Percentagem resultante da análise qualitativa de conteúdo. Ver nota 9.

¹⁵ Grupo dos técnicos, sexo masculino.

¹⁶ Percentagem resultante da análise qualitativa de conteúdo. Ver nota 9.

5.2. O que fazer para aumentar a participação: a versão dos cidadãos

A nossa amostra de cidadãos considera que as pessoas não participam mais porque as entidades competentes não fomentam essa participação – (44,0%)¹⁷. Como refere um dos inquiridos: “os superiores [Presidentes de Junta e de Câmara] pensam que sabem mais e pensam que o povo é ignorante e por isso não têm que dar opinião nenhuma”¹⁸. A segunda razão apontada, sublinha o imobilismo e desinteresse dos cidadãos: “Porque o povo não tem vontade de se meter em decisões política”¹⁹; “As pessoas conformam-se demasiado com aquilo que têm. As suas casas são o bastante para se preocuparem”²⁰. Resumindo: por um lado, as pessoas não são chamadas e incentivadas a participar [condicionante externa] mas por outro, e em igualdade de importância, as pessoas não participam por desinteresse [condicionante interna] .

Para os técnicos e políticos a solução para aumentar a participação²¹ passaria por: maior transparência/ maior divulgação de factos objectivos e seriedade na concretização desses objetivos – (38,1%). Refere um dos inquiridos: “É necessário... momentos muito bem identificados onde as pessoas sejam chamadas a participar. E não a participar porque há uma ou outra notícia no jornal, mas a participar porque há documentos preparados para as pessoas perceberem exactamente quais são as opções em presença, que sejam explicados de uma forma muito simples, com uma antevisão muito realista e, digamos que, neutral, não enfatizando uma opção mas procurando mostrar quais são as alternativas e, com base nesses documentos, em momentos muito próprios, chamar as pessoas a darem essa opinião”²².

A segunda razão corresponde ao princípio da descentralização do debate – (36,5%), ou seja, aproximar o debate dos cidadãos, considerando especialmente os mais atingidos pelas decisões em debate. O teste de Qui – Quadrado permite observar que são os residentes na Área Metropolitana do Porto - AMP quem defende esta hipótese ($p=0,027$).

Recapitulando, as duas razões que registam maior valorização, remetem diretamente para uma acção pró - activa por parte das entidades competentes, que deveriam “clarificar e divulgar os momentos de debate” e “descentralizar o debate, aproximando-o dos cidadãos”.

6. Síntese – Análise e Discussão

Os resultados obtidos confirmam o reconhecimento de que a cidade é um fenómeno colectivo, constituída por diferentes grupos, com necessidades, aspirações e visões nem sempre coincidentes. Apesar de não ser correcto afirmar que as respostas recebidas (técnicas e políticos) são circunstanciais e teóricas, é possível admitir que, em parte, assim o seja. Há uma forte possibilidade de estarmos

¹⁷ Percentagem resultante da análise qualitativa de conteúdo. Ver nota 9.

¹⁸ Grupo dos cidadãos, sexo feminino.

¹⁹ Grupo dos cidadãos, sexo masculino.

²⁰ Grupo dos cidadãos, sexo feminino.

²¹ Percentagem resultante da análise qualitativa de conteúdo. Ver nota 9.

²² Grupo dos políticos, sexo masculino.

perante um falso acto de “generosidade”, por parte dos técnicos e políticos. Alguns dos nossos inquiridos consentem o seu posicionamento expressando-se da seguinte forma: “Em teoria, não tenho dúvidas que é importante promovermos a participação dos cidadãos”²³. Face ao reduzido impacto e presença da participação pública no terreno, é plausível estar-se perante um exercício de retórica. O que Popper & Condry (1995) descrevem como os desequilíbrios da vida política, a corrupção do discurso público, que torna cada vez mais difícil captar a diferença entre a realidade e a ficção. Assume-se que a participação pública é importante face aos cânones da democracia vigente, mas essa participação é selectiva: “não é o Zé da esquina, ele não percebe nada disso”²⁴. No reverso a “participação pública” é “apenas” um meio de legitimar decisões, um instrumento de propaganda e de marketing político ou “um sistema de alarme com sensores”, expressão proposta por Habermas para contextualizar a influencia da esfera pública.

Cidadãos, técnicos e políticos concordam que os fóruns competentes não incentivam ou fomentam a participação. Este é, parece-nos, um dos pontos fundamentais da discussão. A participação não poderá existir enquanto os detentores do poder, “quem decide”, não a consideram relevante para a definição da estratégia urbana, i.e. se quem decide não a considera necessária, não a estimula. A sensação de incoerência leva a que os “poucos” cidadãos não acomodados desistam do seu desígnio; a porta para o diálogo fecha-se irreversivelmente.

Técnicos e políticos defendem que os cidadãos tem falta de cultura cívica e formação específica, perspectivando a cultura académica como o referente universal. Por outro lado, a participação não é suficiente, defendem os cidadãos, porque deve ser complementada como outras fontes de decisão. Resulta que, os primeiros, obcecados pela visão tecnicista, esquecem-se que a cultura académica é uma entre muitas outras fontes de conhecimento. E os cidadãos, vítimas de um sistema manipulativo que controla o subconsciente das massas (Breton, 2001) vêem-se como seres incapacitados para participar. Admite-se que estes resultados derivem de dois mal entendidos: primeiro, a participação não implica decisão, mas sim a definição de parâmetros que conduzam à decisão.

Para além dos factores já referidos importa examinar as respostas “não sabe”, que representam quase um terço do total. Atente-se a que a amostra de cidadãos a frequentar o 12.º ano de escolaridade representa academicamente uma das faixas mais capacitadas da população Portuguesa²⁵. Face à relação positiva encontrada entre a “capacidade” participativa e o nível de literacia, o distanciamento crítico de uma percentagem tão relevante da nossa amostra afecta a eficiência da democracia participativa.

Técnicos e políticos reforçam o pressuposto de que a participação não é estimulada pelas entidades competentes. Relativamente ao segundo ponto é de todo relevante verificar que a proposta de

²³ Grupo dos técnicos, sexo masculino.

²⁴ Grupo dos técnicos, sexo feminino.

²⁵ Corresponde a 16,7% da população Portuguesa activa com mais de 15 anos de idade e 11,1% da população activa com mais de 35 anos de idade (INE, 2007).

descentralização é estatisticamente significativa para quem reside na AMP. A descentralização surge, neste cenário, como um compromisso coerente.

Do lado dos cidadãos, a confirmação das razões apontadas pelos técnicos e políticos: “os cidadãos não são chamados ou incentivados a participar”, ainda mais quando existe a percepção de que essa participação é inconsequente, condição que só poderá ser colmatada através da alteração do comportamento das entidades responsáveis. É difícil alcançar a coesão social quando o outro não se sente integrado no processo cívico (Medeiros, 2008).

7. Proposta - da teoria à prática

É urgente sair do campo teórico e apostar na prática - defender a participação pública pressupõe agir ativamente em várias frentes: A capacitação de todos e todas, especialmente dos técnicos e políticos, como agentes privilegiados na mudança, assume-se como a condição para o diálogo. Dar a voz aos cidadãos implica mais do que um direito teórico, implica criar o espaço físico e ideológico onde a democracia deliberativa seja um processo dinâmico de diálogo contínuo, com ou sem consenso, mas obrigatoriamente através do respeito da diversidade subjacente ao direito de todos e todas à cidade equitativa e justa.

Os resultados às duas questões aqui analisadas permitem-nos diferenciar entre o que se diz e o que se pratica. Quando a realidade (prática) não corresponde ao que se legisla (teoria) a “participação pública” falha porque, retomando Innes (2000), resulta numa perda de tempo para ambas as partes envolvidas, sem garantia de satisfação ou consideração das sugestões dos cidadãos, *à posteriori*. Ou de que, através da participação pública, possa ser criada informação relevante para que os técnicos e políticos possam decidir numa base de referência alargada – sobre o bem comum de todos, as cidades como espaço de direito e dever de e do coletivo.

Independentemente dos resultados que posam advir dos momentos de participação há que refletir sobre a forma como a participação é encarado a montante e a jusante: em primeiro lugar é unânime a sua importância; em segundo afirma-se que o direito à participação é “universal” – todos e todas independentemente do género, habilitações académicas e classe social; por fim diz-se que a cidade é de todos – e que nesse sentido deve reflectir uma visão coletiva.

Refleta-se agora no que ocorre na “prática: Não se disponibiliza informação, o que põe em causa a qualidade da participação e pode levar ao mediatismo, manipulação e desinteresse; Não se fomenta a participação – não se clarifica quando, onde e como se pode participar; Não se valoriza de igual modo a participação dos diferentes actores sociais; Não se dá seguimento nem resposta às sugestões dos cidadãos, levando à sensação de inconsequência e desinteresse – perda de tempo; Usa-se uma linguagem populista, enviesada não reconhecendo que a linguagem é um processo de construção social e individual.

Os resultados do estudo aqui abordado, não obstante este artigo apresentar apenas uma parte não significativa em relação ao todo, permitem-nos sugerir uma grelha de atuação com vista à implementação dos processos de participação pública em Portugal.

1. Clarificar e divulgar os momentos de debate;
2. Descentralizar o debate, aproximando-o dos cidadãos;
3. Encontrar um modelo de participação que fomente a equidade de deveres e direitos;
4. Capacitar os cidadãos, técnicos, políticos e outros agentes envolvidos;
5. Valorizar as propostas que resultem dos processos de participação, dando-lhe seguimento ou justificando a sua não execução, em suma, acabar com a sensação de incoerência que corrói o processo participativo.
6. Usar uma linguagem menos tecnicista, optando por técnicas de discurso que valorizem o diálogo cruzado e não apenas o discurso conferencista.

Sabemos que as relações entre cidadania e equidade dominantes em Portugal são complexas e diferenciadas, sendo indiscutível que o sentimento de iniquidade social se relaciona com a falta de recursos e distanciamento em relação ao poder, que enfraquece a determinação em participar na vida cívica em Portugal (Cabral et al, 2008). A mudança é necessária. Admitindo que a democracia é validada pelo povo, que os políticos servem o povo, que a crise afeta o povo - haverá legitimidade para continuarmos a decidir sem ouvir o povo?

Bibliografia

Livros

- Breton, P. (2001). A palavra manipulada. Lisboa, Editorial Caminho, s.n.p.
- Gonçalves, M. (2000). Cultura Científica e Participação Pública. Oeiras, Celta Editora, s.n.p.
- Innes, J. E. (2002 [1989]). Knowledge and Public Policy: The search for meaningful indicators. New Brunswick, Transaction Publishers, s.n.p.
- Popper, K. & Condry, J. (1995). Televisão: Um perigo para a democracia. Lisboa, Gradiva, s.n.p.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. (2005). Manual de Investigação em Ciências Sociais. Lisboa, Gradiva, s.n.p.

Capítulos de livros

- Felt, U. (2000). A adaptação do conhecimento científico ao espaço público. M. E. Gonçalves. Cultura Científica e Participação Pública. Oeiras, Celta Editora, s.n.p.
- Medeiros, E., & Azevedo, M. d. (2008). Na cidade educativa, quem é o meu próximo?, P. C. Pereira A Filosofia e a Cidade, Editora Letras, s.n.p.
- Petts, J. (2000). Processos de Formação de Consensos na Gestão de Resíduos. M. E. Gonçalves, Cultura Científica e Participação Pública. Oeiras, Celta Editora, 161-181

Artigos

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. AIP Journal, 216-224

Cabral, M. & Silva, F. & Saraiva, T. (org.). (2008). Cidadania & Participação. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, s.n. p.

Innes, J. & Booher, D. (2004). Reframing Public Participation for the 21st Century, Planning Theory & Practice, Vol. 5, No. 4, Routledge, 419–436

Teses

Alves, S. C. (2001). Planeamento Colaborativo em Contextos de Regeneração Urbana. Mestrado, Universidade do Porto

Delgado, C (2011). A cidade para todos - Participação Pública como instrumento para a construção de cidades mais equitativas e inclusivas. Doutoramento, Universidade Técnica de Lisboa

New Identities of the Extensive City: the case of European second-tier cities

Rodrigo Viseu Cardoso, The Bartlett School of Planning - UCL, rodrigo.cardoso.11@ucl.ac.uk

Abstract

This paper introduces the problem of how second-tier cities in Europe fit into the conditions of extensive urbanisation and increasing metropolisation of territories. Second-tier cities are argued as being in great need of such an engagement due to their contexts of relative neglect when confronted with dominant capitals and core cities. A research framework is devised to answer the questions of how does the spatial configuration of those urban regions provide fertile ground to metropolisation processes and what actual institutional steps are being taken in European second-tier cities today.

Keywords

Second-tier cities, metropolisation, extensive urbanisation, polycentrism, European cities.

Resumo

O presente artigo discute como as cidades secundárias europeias interagem com as condições da urbanização extensiva e crescente metropolização dos territórios. Defende-se que estas cidades podem beneficiar de maior integração à escala territorial, como forma de ultrapassar contextos de relativa debilidade, quanto comparadas com capitais dominantes e cidades globais. Propõe-se uma estrutura de investigação para responder às questões de como a configuração espacial destas regiões urbanas fornece terreno fértil para processos de metropolização e que passos institucionais nesse sentido estão a ser actualmente dados nas cidades secundárias europeias.

Palavras-chave

Cidades secundárias, metropolização, urbanização extensiva, policentrismo, cidades Europeias

1. Introduction

While experiencing a renewed engagement both by policy and research that is uncovering the different factors leading to their successful development, second-tier cities in Europe have yet to compensate for a context of relative neglect by developing strategies that allow them not to be overlooked. Earlier research has provided some of those strategies, as specific for second-tier cities, but the interaction with a pressing contemporary theme is missing, namely the way such cities fit into and engage with the conditions of extensive urbanisation and increasing metropolisation of territories in Europe. Metropolisation is defined here as the spatial, functional, cultural and institutional integration of large urbanised areas and literature argues its case as both a widespread and evident spatial process all over Europe and a highly beneficial strategy for cities in general. While extensively urbanised territories are a general condition in most of Europe, this is described as a qualitative leap, as these territories start to knit and operate as a whole, largely benefiting from complementarity of functions and connective infrastructure. Second-tier cities are arguably the ones in greater need of such an engagement, because unlike smaller cities, they produce and are embedded in extensive metropolitan contexts, and unlike

larger, primate cities, they seem to need that larger scope to fully consolidate as relevant and complete urban entities. This replaces the view of cities ‘dispersing’ into urban regions, as if losing properties, by a notion of urban regions ‘consolidating’ into extensive cities. Studies show many second-tier cities tend to be functionally under-equipped, when compared to their population potential and historical significance (BBSR, 2011). Therefore, entering a larger arena and acquiring critical mass, as well as added economic and political weight, may be a decisive asset for them.

What follows is a mainly theoretical and methodological paper aiming to define what questions should be asked to uncover the arguably privileged connection between second-tier cities and metropolisation processes, and how the corresponding empirical research should be designed. This is part of a larger project that addresses the gap between research on extensive urbanisation and the policy debates on the available alternatives of second-tier cities. The study will be structured by two research questions, based on comparative research between a set of European case studies. The first question focuses on the spatial configuration of metropolitan regions around second-tier cities to ask how well equipped are such places to engage productively with extensive urbanisation. A hypothesis emerges that, besides being in greater need, such regions may even be better prepared than other places. However, this potential is of little value if the actual cities are not acknowledging and working with it. Therefore the second research question asks what institutional or informal forms of metropolisation are actually taking place in European second-tier cities. The main contribution of the research is the assessment of the ability of second-tier cities to explore the benefits argued for such processes and of what other factors interact with their spatial configuration to foster or hamper their strategies.

2. Motivation: research and problems of second-tier cities

Contradicting traditions of relative neglect, when compared to primate and global cities that absorb most of the attention of research and policy, second-tier cities in Europe are now enjoying a period of renewed interest. The relevance and necessity of an explicit engagement with second-tier cities is clear in European-wide studies and reports stressing the economic advantages of paying attention to places beyond large capitals (OECD, 2012; Parkinson et al, 2012), and academic work clearly arguing their specificity (Connolly, 2008; Hodos, 2011), while noticing the lack of scholarship on their issues (van Heur, 2011). This is often pushed forward by European regionalism and by the cities’ own agency and ability to enhance their roles in international networks (Hodos, *op. cit.*; Cox, 2012), detaching from their local constraints and openly promoting their ‘secondness’ as an attractive alternative to the problems of congestion, cost and quality of life in mega-cities.

All of this should come as no surprise, if we acknowledge that large, global cities are by definition rare and that a relatively dense web of smaller urban centres, rather resistant to disaggregation, harbours the majority of European population and is one of the most characteristic features of the European urban system (Christiaanse, 2009). Second-tier cities are the top layer of this middle hierarchy – the

places lacking the economic weight, political importance and attractive pull of primate cities but still important enough to play a relevant role in regional, national and international contexts.

Recent OECD studies (cited in Cox, 2012) reveal that the economy of some European secondary cities is behaving more dynamically than in large metropolises, a tendency confirmed by Parkinson et al. (op.cit.). But while some cities seem to be using innovative planning options and achieving positive results (actually before the policy and academic interest emerged and quite independently of that), others are experiencing decline. Persistent barriers keep constraining the options of many cities, as they are consistently left behind in European and national policy priorities, especially in centralised nation-states where capitals show a high degree of primacy (Parkinson et al., op.cit.).

Two forms of policy bias are relevant here: at the European scale, EU prescriptions for polycentric development have been said to foster further concentration in each country's dominant city (Hall and Pain, 2006); nationally, the attention of governments tends to be deflected towards their own larger cities, favouring the ones that are already more successful at the cost of other places (Crouch and Le Galès, 2012). Adding to this, using population change as the main indicator, Turok and Mykhnenko (2007) note how since 2000 the tendency for smaller cities in Europe to grow faster than large ones, constrained by their problems of congestion and availability of space, has shifted in favour of the larger cities, now pulling further away from their national contexts.

Also in research, academics have often been dazzled by the overwhelming problems and spectacular promises of mega-cities, and the story of the 'urban age' is mainly told from that perspective, in what has been called a 'metropolitan bias' (Connolly, op.cit.). As the most comprehensive sources of urban research themes, scholars tend to concentrate there as if urban life was uniform across all types of city (van Heur, op.cit.) and second-tier cities were, at best, "*global cities lite*" (Hodos, op.cit.: 6). Many narratives focus on worldwide urban hierarchies and dominance of a few command and control centres, with other cities "*on the receiving end of development*" (Connolly, op.cit.: 4). As a result, as in policy and economic priorities, also research on second-tier cities has often been peripheralised.

In summary, with the renewed interest in second-tier cities comes the uncovering of important gaps, both in policy and research. The implications of this double neglect are that (1) strategies that allow second cities not to be overlooked are necessary; and (2) urban studies need to make a bigger effort to differentiate rather than equalise, and explicitly address the specificity of each urban context. The former implication motivates the content of this study; the latter drives its methodology.

3. Missing perspectives on second-tier cities: extensive urbanisation and metropolisation

There is still little scholarship explicitly examining second-tier cities, despite the growing acknowledgement of their importance as a self-standing object of study. Research has relied heavily on concerns about their economic performance (see above) and the available strategies to enhance it, from regional, national and European practices to issues of local agency and leadership. The recent

ESPON report by Parkinson et al. (2012) is bound to be a central reference for the future. A second strand of work has focused on the historical differences between second-tier and large, global cities, exploring how they achieved ‘second-city’ status and what they do to update it. Jerome Hodos’ work (2011) gives a comprehensive account of those processes in Manchester and Philadelphia.

While both approaches provide strategies and envision potential urban futures, they have focused on perspectives that neglect the relationship with actual territories and spatial configurations, and the question whether also here there are unique features. Specifically, the interaction with a pressing issue is missing in current research on second-tier cities: the way they fit, spatially and functionally, into the conditions of extensive urbanisation and increasing metropolisation of territories- a widely studied topic but one which, conversely, has not explicitly called upon these cities. This paper is part of a wider research project that aims to partially fill this gap.

Like their larger and more dominant counterparts, second cities produce and are embedded in much broader urbanised regions. Since 1950, the built-up area of most European cities has grown much more than their population (Kasanko et al., 2006) and virtually all of them now tend to large interconnected functional areas of some kind. ‘Extensive urbanisation’ is a synthetic image – and a broad definition - of these processes of reconfiguration of large territories, in which different forms of settlement penetrate urban as well as formerly rural or natural spaces, loosening hierarchic relations between centre and periphery, transferring specialised uses to emergent and often distant centralities, and dispersing jobs, people, activities and built-up space. This perspective became dominant in recent decades, quickly gaining sophistication and differentiation, as different trajectories leading to current metropolitan conditions have been uncovered, together with an explosion of neologisms to explain them. Generally speaking, these territories are extensive, heterogeneous, fragmented and polycentric and their inner workings are supported by the ubiquitous presence of infrastructure – material and immaterial prosthetics that allow urban activity virtually everywhere.

The full urbanisation of territories and societies may be a general condition but many different kinds and processes coexist. Font et al. (2004) identify nine variants in their study about metropolitan configurations in southern Europe in the last 30 years, classifying them in terms of monocentric, mixed or polycentric structures and concentrated or dispersed growth. Many different combinations are possible within this framework and there is an assumption that the actual physiognomy of extensive urbanisation is important: its correct identification will allow making “*good use of the opportunities presented by the spatial structure itself*” (Font, 2004: 331).

3.1. Four different types of extensive urbanisation

Within this variety of narratives, many models treated the physical and functional aspects of urbanisation under (1) the broad concept of (post-)‘suburbanisation’ - outward expansion of a core city, implying a hierarchic relation to a dominant centre, at least in its inception; or (2) a collection of neologisms (edge-city etc.) stressing the saturation or overflow of expanded core cities and the

emergence of new centralities that build their own identity and create links that often bypass the metropolitan 'centre' (Phelps, 2006). Two assumptions are implicit here: first, that urban development is broadly consistent with gradual expansion over a one-dimensional and under-problematised territorial void. Second, that there is a one-way chronology presiding to this expansion.

The confrontation of these assumptions with real-life processes suggested different conclusions about the time, space and drivers of urbanisation. Two more models are important here: one is the polycentric urban region (PUR), that dismisses a core city altogether and is defined as a set of "*distinct and both administratively and politically independent cities located in close proximity, well connected through infrastructure and lacking one dominating city*" (Meijers, 2007: 4). The Randstad or the Ruhr are probably the most studied PURs, with all the problems of definition they imply (Parr, 2004).

Finally, there is the mixed case of urban regions which did not arise only from expansion of one or several cores but also from the densification and coalescence of a myriad of pre-existing fragments with different degrees of urbanity; whose evolution followed different simultaneous trajectories rather than a linear timeline from small to large; and which seem to function as complete entities mostly at the metropolitan scale, stressing complementarity rather than dominance or individuality. This is not far from the PUR model but the spatial outcome is more a continuous and disperse urban fabric of variable densities than a clear clustering of "*neighbouring but spatially separate urban centres*" (Parr, 2004: 231). More importantly, it does not exclude the presence of an important core city, but suggests that its relatively small mass and lack of attractive power to absorb urban functions, population and create strong centre-periphery hierarchies led to a more interdependent urban region, where the economic relevance and functional plenitude of such cities can arguably be found. Regions like Northwest Portugal (core city Porto) or Central Belgium (core city Antwerp) have been described as tending to this type of territory (Portas et al. 2007; Meulder, 2008). Co-existence is the key: core cities do not exclude embeddedness into dispersed urban regions nor does unbounded urbanisation announce the final dilution of cities. There is a double trajectory of dispersion of dense centres and densification of disperse fragments, mostly with low densities and incomplete functions (Indovina, 1990) - hence the idea that a more complete urban entity emerges at the large scale.

3.2. Metropolisation

Dispersion is arguably the most visible physical manifestation of extensive urbanisation processes, and primate and secondary cities alike are becoming more dispersed. But this research plans to focus on a different phenomenon, qualitatively opposed to the usually bleak views on dispersion: the so-called processes of metropolisation, defined as the path to spatial, functional, cultural and institutional integration of large urbanised regions, driven by complementarity of urban functions and connective infrastructure, and potentially leading to the benefits of agglomeration by acquiring greater mass and adding to each other's abilities and functions. (Indovina, 2004; Nissen, 2008; Meijers et al. 2012).

More than being fragmented, heterogeneous and polycentric, extensive metropolitan territories can also achieve greater complementarity, integration and interdependence, “*giving way to more regionalised interpretations of urbanity*” (Meijers et al., 2012: 15). Trying to explore this, Indovina (2004) suggests that the great amount of studies about dispersion obscured the qualitatively opposed phenomenon of metropolisation, as the latter brings consistency and “*urban qualities*” to the territories of the former. In other words, rather than the ‘dilution’ of compact cities into urban regions, as if losing properties, it entails consolidation of urban regions into ‘extensive cities’: a more recent developmental stage of territorial organisation and a generally positive alternative to the embedded (and usually judgemental) centre-periphery ideologies about extensive urbanisation - in fact, the expansion of the ‘urban’ has always been qualitatively addressed in relation to “*the city proper*” (Phelps, 2006: 9). Urban regions undergoing such processes, so the literature argues, tend to function as a larger polycentric whole – an extensive city – rather than maintain ‘unproductive’ relations of dominance or competing autonomies. Therefore, they would experience a qualitative leap.

As a strategy, metropolisation is being argued in Europe as “*highly urgent and beneficial*” (Meijers et al., op.cit: 12). As a spatial process, even without institutional commitment, its various forms take place all over the continent: Meijers et al. (op.cit.) explore its different trajectories in polycentric urban areas as diverse as Linköping-Norrköping, Porto, Milan, Gdansk and Rotterdam-The Hague.

All forms of extensive urbanisation described above may or may not experience metropolisation, depending on how their spatial structure entails functional complementarity and infrastructural connectivity, and how they underpin such a potential with institutional frameworks and joint strategies – these are exactly the levels addressed by the two research questions that follow. However, some territorial configurations may offer more fertile ground for such processes than others.

In fact, the first two configurations described tend more to be outcomes of expansion and/or overflow of very large and dominant cities, and may not fit well with the requirements of metropolisation. But the other two – the PUR model and the mixed case - are typical of urban territories with loosened centre-periphery hierarchies, horizontal connections between different nodes, and a more balanced distribution of centralities and urban functions – hence the suggestion that such territories may provide better initial conditions for these processes. The central arguments of the study will hinge on the hypothesis that second-tier cities are also very much at home in these territories.

4. Analytical approach: the arguments of the study

There is one overarching theme – the way second-tier cities fit into the territories of extensive urbanisation and processes of metropolisation – developed into an argument to be explored – if those are evident and widespread spatial processes in European territories and potentially beneficial development strategies, then second-tier cities greatly need to engage with them.

In order not to be overlooked, it is essential to gain political and economic weight, and for this to be accomplished, an especially important strategy for cities is to organise their larger metropolitan area into a consistent entity. Second-tier cities are arguably the ones in greater need of such a strategy because they are in a unique position: unlike smaller cities, they produce large and significant metropolitan contexts around them; and unlike bigger, dominant cities, they are often functionally underperforming when compared with their population potential (BBSR, 2011), and therefore need that larger scope to fully consolidate as more complete and relevant urban entities. In fact, the BBSR classification of metropolitan areas in Europe proposes a category ‘with a surplus of importance of population’, i.e. regions whose level of metropolitan functions is well below what would be expected from their demography. Their map shows that most cities facing this condition are second-tier cities, except for some Eastern Europe capitals. In most other countries, the symptom is detected in Porto but not in Lisbon, Manchester but not London, Lyon but not Paris, Krakow but not Warsaw. Similar points are made by Le Galès and Crouch about ‘national champion cities’ (2012), and Ferrão about Portugal as a demographically bipolar but functionally primate country (2000). For such second-tier cities, the metropolitan scale can be the arena where they detach from their conditions to achieve greater relevance, acquire critical mass and enhance their political voice and economic role.

In short, if it is true that metropolisation provides a qualitative leap, it can become a very relevant process for secondary cities to engage in, given their need to acquire greater economic weight, political voice and critical mass, and their usual shortcomings of urban functions and activities, when compared to the claims for dominance and completeness of large primate cities. This assumption demands, however, an assessment of what such benefits can be, and in whose interests further complementarity, interdependence and integration should be pursued.

4.1. Research Questions and Hypotheses

We have suggested above that some forms of extensive urbanisation may be more prone to experience metropolisation processes, depending on their spatial configurations and institutional frameworks, and those are the two levels addressed by the two research questions. They serve to narrow down the theme and empirically assess the argument. Each hinges around a specific hypothesis that drives the argumentation. The first demands a historical-geographical inquiry; the second is a planning problem.

1. How well equipped are second-tier urban regions to engage in successful metropolisation processes and does their ‘second city’ condition provide fertile ground for such strategies? Can it even be that, besides being in greater need, they are also better prepared than other types of city?

After delimiting the territories that may offer promising conditions for metropolisation, the question emerges if the spatial configurations emphasized are also characteristic of second-tier cities. If this is so, the definition of the territory of study will also better comply with the motivation of the research.

In fact, many second-tier cities, justly because they are not primate, dominant cities, do not play hegemonic roles in their urban region, nor do they aggregate, as seen, fully complete urban functions – therefore, there is a high probability of finding relevant cases embedded in these categories of extensive urbanisation. In his work about an extreme case of extensive urbanisation, the ‘diffuse city’ in the Veneto, Indovina (2004) sustains that not all diffuse urbanisation generates truly ‘metropolised’ territories; in fact, the gravitational pull and the strong functional hierarchies typical of urban regions dominated by a primate city are obstacles to processes of integration and functional complementarity that sustain the ‘extensive city’ concept. Hohenberg adopts a similar contrast, placing stable, large capitals in a central place logic and secondary cities in a network paradigm: “*two types of system effectively model urban Europe [...] Central places tend to show a bias towards more rapid growth of larger cities, with a frequent tendency to primacy or gigantism in the principal city, usually a political capital*” (2004: 3025-3027). Conversely, he writes, it is the spatial fluidity, intrinsic competitiveness and instability, and attenuated hierarchies of network systems that explain, for example, the rise and fall of typical secondary cities like mercantile cities.

Truly, many large cities have been described as hegemonic, overcharged with high-order public and private urban functions (Portas et al., 2007; GUST, 1999), therefore absorbing services, people and infrastructure and inducing greater dependence and mono-functionality in their peripheries. Writing about the Lisbon metropolitan area, Domingues argues that “*the territorial structure of urbanisation is very dominated by the core city, especially due to the concentration and agglomeration of tertiary functions with great polarising capacity [...] the hyper-centre created a hyper-periphery*” (2012: 86). Against this, a second-tier city like Porto “*never clustered tertiary functions (in quantity, diversity and attractive power) to produce a periphery with the same dimension and functional dependence*” (Portas et al., 2007: 27). A ‘capital effect’, implying functional agglomeration of key groups of APS and spatial convergence of political and economic power (Dascher, 2002; Hohenberg, op.cit.; Hall, 2006), may be an important force to enhance this tendency.

Very large cities have also been said to overflow due to saturation and excessive mass, leading to the emergence of increasingly multi-faceted and self-sufficient settlements within the metropolitan sphere. This is a process somewhat opposed to metropolisation, as the tendency of such settlements may be to construct as much autonomy as possible, precisely because they face a dominant core. In their work about urban centres at the margins of major European capitals, Phelps et al. write that they “*need to develop a strategy based on a synergy with the capital city, but which also establishes their separate identity*” (2006: 51), giving the example of the European Edge Cities Network, whose membership criteria include facing severe socio-economic challenges resulting from proximity to a capital city.

Drawing on all these sources, great hegemonic cities do not seem to fit well with integration in extensively urbanised territories. Conversely, a hypothesis emerges that second-tier cities lacking this distortive power may end up being more benign to the greater urban region, with a more balanced distribution of employment, activities, infrastructure and investments, and less constraints regarding

land use hierarchies and creation of centralities. Also, due to the smaller size of second-tier cities and their typical functional underperforming (BBSR, op.cit.), little overflow happens over time: the programmes and centralities emerging in the urban region would be more complementary and interdependent, which suggests collaboration and joint strategies at larger scales. There is more addition than redundancy – hence the suggestion that, besides needing that arena, these second-tier cities can also be more prepared to engage with conditions of metropolisation.

This is the main reason to explore secondary cities in these conditions, rather than those following configurations analogous to their larger counterparts. In short, the relation between secondary cities and extensive urbanisation is not that they necessarily tend to particular territorial structures, but rather that those that do are the sites where the most fertile ground for metropolisation may be found.

2. What different processes are currently at stage in second-tier cities to acknowledge, engage and benefit from the potential to capture a whole urban region into a consistent design of future visions?

The question of whether second-tier are well equipped to engage in this type of processes can be partially answered by an analysis of their spatial and functional arrangements, but the central argument has implications that go beyond material evidence: such a distinctive potential would be of little value if it were to remain unacknowledged by the actual places, out of unwillingness or incapacity. An inquiry on their real contexts is thereby needed to find out what second-tier cities are actually doing to recognise and benefit from metropolisation – ultimately, their spatial configurations and the way they are governed are mutually dependent. Here too, some aspects of the socio-cultural profile of many second-tier cities give indications of an enhanced ability.

As an alternative to claims to completeness and dominance of large capitals, relying on centuries-old concentration of power and the ballast of national identities, the history of many second-tier cities often exhibits a tendency to privilege openness, collaboration, flexibility and decentralisation. Often lacking the decision-making structures and the concentration of institutions and activities proper to their economic, demographic and historical significance, they are also described as openly celebrating their ‘secondness’ (Hodos, 2011) and promoting their usually long history as a viable alternative to capitals to build their own development trajectory. This is a tendency shared by many places, nuanced by local contexts, and linked to their political, economic and historical trajectory as second cities.

These were cities distant from the circles of power, with a lesser presence from the state and state-driven economy and more detached from its official narratives (De Long and Shleifer, 1993); cities related to international trade and thereby permeable to foreign influences, producing more unique cultural discourses in their national context (Umbach, 2005); and with a style of governance based on interests and rights rather than imperialism and tradition (King, 2010) that fostered a pragmatic effort for linkages and networks such as the Hanseatic League. The question arises if such historical trajectories result in a socio-cultural profile that is still relevant today - Hohenberg (2004) notes that in

present economic conditions, some of these cities of cosmopolitan identity, a history of permeability and strong network ties, can benefit from loosening ties to capitals and territorial states. In parallel, Meulder applies the ‘open city’ concept to the disperse territories of urbanisation in central Belgium and defends the “*proto-democratic character of its spatial constellation*” (2008: 32), seeing extensive urbanisation as the sub-structure of a new form of dispersed power. Drawing on this, a hypothesis emerges that second-tier cities with this profile may also enable the institutional formulation and strategic implementation of metropolisation processes in a specific and fertile way.

5. Research design: selection of case studies

Metropolisation processes are seen as having three linked dimensions (Meijers et al., op.cit.). The spatial-functional dimension is related to morphology and urban functions. The institutional dimension involves the multi-scalar tiers that govern metropolitan regions. Finally, the cultural dimension is about identities and conditions for integration and place creation.

The first question of the study will focus on the spatial dimension and the trajectories leading to its physiognomy, under the premise that the available options and future visions must be spatially grounded, as they are “*inevitably formed in the physical reality of cities and landscapes, in specific forms of urbanism*” (Diener et al., 2006: 17). The second question will focus on the institutional layer, not only in the sense of exploring administrative and political frameworks, but also of assessing other projects, tentative or implemented, that openly address metropolisation efforts, even if they do not come with the ‘official’ sub-structure. The cultural dimension will not be addressed as an independent problem, but informs both questions, by providing the historical framework and detecting the local constraints that help shape the metropolitan spaces and the institutional constructs of second-tier cities.

5.1. Case Studies

Both questions will be explored through comparative research on three European case studies. The case study approach is justified by the will to broaden the debate on the main theme throughout a wide set of contexts and systems, correcting the potential bias towards a single perspective. Moreover, confronting theoretical arguments with real-life contexts provides more direct outcomes for future research agendas in actual places, contributing to added usefulness of the study. Eventual theoretical omissions of such an approach are more than compensated by its coverage and plasticity.

The two key aspects of inquiry devised by the study do not claim generalisability but are rather framed by the will to explore them where they seem most evident and can be argued as most relevant to the cities in question. Rather than abstracting towards a general nature of second-tier cities, more useful insights can be obtained by exploring the time- and place-specific features illustrated by the case studies. A universal categorisation of such cities and an irrefutable proof of their distinctive nature are arguably not achievable and certainly outside the scope of this study. What is at stake here is the

definition of a set of cases sharing certain features, the inquiry on the different ways they answer the research questions, and what that tells us about available alternatives for second-tier cities today.

The relevant case studies must be secondary cities and tend to one of the forms of extensive urbanisation in which metropolisation processes can be more evident, as defined above. Considering the focus on cities with an important position in the national hierarchy, we can assume that they will retain their condition of significant core city within their urban region – which leads us to a particular focus on the last system described, a mixed model of core city embedded in a disperse, polycentric and fragmented urbanised region, rather than the pure PUR model.

In summary, the following four criteria should be used to select the case studies. The first two respond to the motivation of the research; the others reveal the appropriateness to the research theme:

- They need to be openly recognised as second-tier cities, adapting the definition by Parkinson et al. (op.cit.): cities that are not national capitals or primate cities but are large enough to be economically and demographically relevant in a national and international context. An interesting addition to this is that the selected cities share similar aspects of their historical trajectory, tightly linked to their second city status, namely the socio-cultural profile loosely depicted above - such a profile provides a good basis to discuss their ability to engage in institutional metropolisation.
- They should be in a set of one or several cities confronted with a relatively dominant national capital, as the issues of neglect and underperformance that justify opening new alternatives for second-tier cities are not the same in countries lacking that distortive force; this excludes cases in countries lacking a clear secondary city level (Germany being the paradigmatic example) or where ‘official’ secondary cities follow a ‘pseudo-capital’ behaviour (cases of Italy or Spain).
- Case studies should be embedded in much broader urbanised areas, being the institutional or cultural core of that region without being functionally and demographically hegemonic; a tendency to some form of disperse and polycentric settlement should be apparent in the physical configuration of the urban area (as detected by earlier research).
- In order to stabilise the framework and avoid excessive variations and interpretative freedom about the definition of second-tier cities, a demographic criterion should be kept. The scope captured by the Urban Reports study on mid-sized cities (Christiaanse et al., 2009) - agglomerations around one million inhabitants- is a good approximation to the field where such cities typically move in Europe.

6. A draft of future conclusions

The argument devised here can be summarised in a few simple statements:

- Second-tier cities in Europe experience different kinds of neglect, both in policy and research and thereby need an explicit and deeper engagement; some of the challenges they face are related to different kinds of bias towards capitals and larger cities;

- Like other cities, second-tier cities produce and are embedded in extensively urbanised, polycentric territories and the specific ways they fit into those urban regions has not been studied yet;
- While many forms of extensive urbanisation exist, some configurations are more prone to experience metropolisation processes, defined as spatial, functional, institutional and cultural integration of large urban regions into ‘extensive cities’. Such configurations tend to privilege loosened hierarchies, functional interdependence and horizontal ties among urban centralities;
- Territories of metropolisation may be a decisive arena for second-tier cities to engage with, given their need to gain critical mass, enhance their political and economic role and add urban functions;
- Some secondary cities may even be more inclined to produce such territories due to the role they typically play in urban regions, against the more dominant and hegemonic position of large cities;
- This conjugation of need and appropriateness may prove to be a decisive asset for second-tier cities as the relevant arena of urban phenomena and research shifts from the city to the territorial scale.

Given the option to shed some light onto this theme through the inquiry on a limited set of case studies, it should be noted that research of this kind should include a concluding chapter giving an account on how the particular cases can make theory advance. This research project can provide insights into three theoretical directions - the first two emerge from the content of the study and the last from its methodology. The task of generating such conclusions is difficult, due to the preliminary nature of this paper, but a draft of future conclusions can be proposed now.

The first theoretical discussion to drive forward has to do with the explicit scholarship on second-tier cities. Earlier research has identified other economic, political, cultural and infrastructural strategies specific to them - see Hodos (2011) and Parkinson et al. (2012). The arguments developed here provide another focus of attention: they will substantiate policy alternatives for second-tier cities with research on extensive urbanisation and metropolitan regions, especially by assessing their ability to explore the benefits argued for such processes and detecting what other factors interact with their spatial configuration to foster or hamper their strategies.

Second, the research will suggest further differentiation and contextualisation of theoretical research on extensive urbanisation, against tendencies for over-generalisation and judgemental comparison to ‘proper’ cities. Specifically, it will explore the transition between negative discourses on ‘dispersion’, embodied by the notion of ‘cities *without* cities’ (Sieverts, 1997) and the more positive outlook on the same phenomena, as captured by the idea of ‘city *of* cities’ (Nel-lo, 2002; Balducci et al., 2011).

Finally, on a methodological level, the options and criteria defined above generally correspond to the desire to address second-tier cities on their own terms, and not as sites ‘on the path to’ somewhere (global city status, decline, etc.), measured against some external benchmark. This is a common form of methodological bias in research aiming to rank and compare places according to a conventional construct and such efforts are widely contested, as the same city may be viewed under a completely different light due to specific emphasis and omissions. Massey suggests that whoever draws such

maps is already making a biased political statement dedicated to reduce the importance of difference: core and periphery narratives lead to the convening of space into time, as places spatially distant from the 'core' are seen as temporally lagging 'behind': "*In brief, spatial difference was convened into temporal sequence. Different 'places' were interpreted as different stages in a single temporal development. All the stories of unilinear progress, [...] perform this operation.*" (Massey, 2005: 68).

Clearly, there are stages in the construction of the rationale leading to the research questions, in which an evidence base is needed to validate assumptions, because the argument builds heavily upon them. The first is the idea that metropolisation is generally 'good' and 'beneficial' for most cities; the second is the notion that from the different forms of extensive urbanisation some are more prone to facilitate these processes than others. Finally, there is the question whether a valid relationship can be achieved between what cities 'are' and what they 'do about it' - in other words between the findings of the two research questions. About this, Meijers et al. write that "*results dispute the assumption that functional, cultural and institutional contexts of these metropolitan areas are similar*" (op.cit.: 10). How specific cities can capture the benefits of further integration and interdependence and how different types of urban area develop different processes of metropolisation are some of the open questions they propose for a future research agenda. The application of these two questions to second-tier cities motivates this study and builds its main contribution to further research.

Bibliography

- Balducci, A., Fedeli V. and Pasqui G. (2011). Strategic planning for contemporary urban regions: city of cities: a project for Milan. Farnham, Ashgate
- BBSR (2011). Metropolitan areas in Europe. BBSR-Online-Publikation 01/2011. Bonn
- Christiaanse, K. (2009). The European Urban Condition. Urban Reports: Urban strategies and visions in mid-sized cities. Christiaanse K., Schueller N. and Wollenberg P. (Eds.). Zurich, gta publishers:
- Connolly, J. (2008) "Decentering Urban History: Peripheral Cities in the Modern World". Journal of Urban History **35**(1): 3-14
- Cox, E. (2012). Mid-sized cities hold the key to a rapid return to growth (report). London, IPPR
- Crouch, C. and Le Galés, P. (2012). "Cities as national champions?" Journal of European Public Policy **19**(3): 405-419
- Dasher, K. (2002) "Capital cities: When do they stop growing?" Papers in Regional Science **81**: 49-62
- DeLong J. B. and Shleifer A. (1993). "Princes and Merchants: European City Growth before the Industrial Revolution". Journal of Law and Economics vol. 36
- Diener et al. (2006). Switzerland: an Urban Portrait. Basel, Birkhäuser
- Domingues, A. (2012). As Transformacoes do Territorio. Políticas Urbanas II: Transformacoes, regulacoes e projectos. Portas, N., Domingues, A. e Cabral, J. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Ferrão, J. (2000). "Rede Urbana Portuguesa: uma visão internacional", Janus **2001**: 54-57
- Font, A. (2004). L'explosio de la ciutat. Barcelona, COAC
- Hall, P. (2006). Seven Types of Capital City. Planning Twentieth Century Capital Cities. Gordon, D. (Ed.). New York, Routledge

- Hall P. and Pain K. (2006) The Polycentric Metropolis: learning from mega-city regions in Europe. London, Earthscan
- Hodos. J. (2011). Second Cities: Globalisation and Local Politics in Manchester and Philadelphia. Philadelphia, Temple University Press
- Hohenberg, P. M. (2004). The Historical Geography of European Cities. Handbook of Regional and Urban Economics vol. 4. Henderson J. V. and Thisse J. F. (Eds.) Amsterdam, Elsevier B.V.
- Indovina, F. (1990). La città diffusa. Venezia, DAEST, STRA-TEMA
- Indovina, F. (2004). La metropolització del territori: noves jerarquies territorials. L'explosió de la ciutat. Font A. (Ed.). Barcelona, COAC
- Kasanko M. et al. (2006). "Are European cities becoming dispersed? A comparative analysis of 15 European urban areas". Landscape and Urban Planning **77**: 111-130
- King, L. (2010) "Liberal Citizenship: Medieval Cities as Model and Metaphor". Space and Polity **14**(2), 123-142
- Massey, D. (2005). For Space. London, Sage
- Meijers, E. (2007). Synergy in Polycentric Urban Regions. Doctoral Thesis, TU Delft
- Meijers, E. et al. (2012). A Strategic Knowledge and Research Agenda on Polycentric Metropolitan Areas. The Hague, European Metropolitan network Institute
- Meulder, B. (2008), "Old Dispersions and Scenes for the Production of Public Space". Architectural Design: Cities of Dispersal. Segal, R. and Verbakel, E. (Eds.). New York, Wiley
- Nel-lo O. (2002). Cataluña, ciudad de ciudades. Lleida, Milenio
- Nissen A. (2008) "Metropolisation in Europe – Configuration and Governance". TAPAS Working Paper 2008:1, Institute of Geography, University of Copenhagen
- OECD (2012). Promoting Growth in All Regions: Lessons from across the OECD. OECD, Paris
- Parkinson M. et al. (2012). Second Tier Cities in Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects (Final Report). Liverpool, ESPON & European Institute of Urban Affairs
- Parr, J. (2004). The Polycentric Urban Region: A Closer Inspection. Regional Studies **38**(3): 231-240
- Phelps N. et al. (2006) Post-suburban Europe: planning and politics at the margins of Europe's capital cities. Basingstoke, Palgrave Macmillan
- Portas N., Domingues A. and Cabral J. (2007) Políticas Urbanas: Tendências, estratégias e oportunidades. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa
- Sieverts, T. (1997) Cities without Cities: an interpretation of the Zwischenstadt. London, Routledge
- Turok I., Mikhnenko V (2007) "The trajectories of European cities, 1960-2005", Cities **24**(3): 165-182
- Umbach, M (2005). "A tale of second cities: autonomy, culture and the law in Hamburg and Barcelona in the long nineteenth century". American Historical Review **110**(3): 659-692
- Van Heur B. (2011). Small Cities and the Sociospatial Specificity of Economic Development. Cultural Political Economy of Small Cities. Lorentzen A. and van Heur B. (eds.). London, Routledge

Rede urbana no Nordeste brasileiro: notas sobre o Oeste Baiano nos séculos XIX e XX

Gil Carlos Silveira Porto, Universidade Federal de Minas Gerais, porto.gil@gmail.com

Ralfo Edmundo da Silva Matos, Universidade Federal de Minas Gerais, ralfomatos@yahoo.com.br

Resumo

O artigo descreve as transformações sociais e espaciais ocorridas no Oeste da Bahia nos séculos XIX e XX. Para tanto, analisou a evolução das dinâmicas populacional e socioeconômica dos municípios que integravam a região, tangenciando o papel das políticas públicas e suas implicações no ordenamento territorial. Os resultados obtidos indicaram a existência de uma dinâmica urbana e econômica peculiar no espaço em questão e trazem uma nova perspectiva para o entendimento do embrião de uma rede pretérita de cidades no interior do Brasil, bem como contribuem para revelar a geografia histórica do espaço baiano.

Palavras-chave

Oeste baiano; hierarquia urbana; dinâmica populacional; atividades produtivas; políticas territoriais

Abstract

The article describes the spatial and social transformations that have occurred in Western portion of Bahia State, Brazil, in the nineteenth and twentieth centuries. Therefore, we analyzed the evolution of population and socioeconomic dynamics in the municipalities that formed the region, including the role of public policies and their implications on land. The results obtained indicate the existence of a peculiar urban and economic dynamic in this space, providing a new perspective into to understand the embryo of a past network of cities in the interior of Brazil and helping to unveil the historical geography of Bahia.

1. Introdução

A formação de vilas e cidades no Brasil remonta ao século XVI. Apesar de estarem localizadas predominantemente no litoral, nos séculos seguintes intensifica-se a interiorização de atividades tipicamente urbanas em todo o território pertencente à Coroa Portuguesa. Na Bahia, esse processo fica evidente desde a fundação da cidade de Salvador, em 1539, e caracteriza-se pela polarização de atividades, de serviços e de população, sobretudo na faixa litorânea. Mesmo com esse desequilíbrio, em relação ao restante do estado, alguns núcleos urbanos do interior surgiram como importantes centros. Esse movimento tem início em meados do século XIX, tendo como exemplos aqueles centros surgidos na porção ocidental do estado. A região definida nesse artigo como Oeste Baiano (figura 1) abarca todos os municípios localizados à margem esquerda do rio São Francisco, bem como uma pequena porção de terras situada à margem direita, que corresponde atualmente aos municípios de Ibotirama, Oliveira dos Brejinhos, Paratinga, Sítio do Mato e Bom Jesus da Lapa. Desse modo, o texto que segue tem por objetivo central retratar os primeiros núcleos urbanos estabelecidos nesse recorte

espacial, no que concerne às suas características demográficas e à distribuição da população de cada município nos diferentes setores das atividades produtivas. Optou-se pelo período transcorrido entre o ano de 1872, data de realização do primeiro recenseamento no Brasil, e o ano de 1950, quando outro recenseamento completo foi realizado, tendo como pano de fundo a intensificação do processo de industrialização no País, que repercutiu social e espacialmente em todo o território.

Os resultados da análise forneceram suporte para qualificar a teia de relações ali construídas e identificar elementos característicos de cidades existentes na segunda metade do século XIX e primeira do século XX. O espaço em análise apresenta particularidade própria, pois sua paisagem resultou da combinação de forças sociais, políticas e econômicas internas e externas imperantes naquele contexto espacial e temporal. O cotidiano de vilas, povoados e cidades do Brasil no período analisado não possuía a mesma dinâmica (demográfica, política e econômica) das cidades brasileiras de hoje. Embora a vida rural predominasse no Oeste Baiano, os aglomerados humanos ali existentes tinham práticas que sugerem a existência de um embrião de uma rede urbana regional, típica de cidades da época. Assim, a definição da dinâmica urbana no presente texto deve ser relativizada e não confundida com o processo de urbanização da sociedade no atual período histórico, caracterizada por conexões técnicas com cidades globais que encabeçam redes urbanas planetárias.

Dentre os motivos que justificaram a escolha do Oeste Baiano como objeto de reflexão, cita-se: *i*) ocupação posterior à ocorrida no litoral brasileiro e baiano, mas de origem remota; *ii*) maior distanciamento geográfico da capital do estado e *iii*) inexistência de estudos cuja abordagem tenha como foco o referido quadrante espacial a partir das variáveis aqui analisadas. Os resultados obtidos foram conseguidos a partir da análise de recenseamentos realizados até a primeira metade do século passado, com especial atenção aos ocorridos nos anos de 1872, 1920 e 1950. Com isso, foi possível acompanhar a evolução populacional dos municípios e identificar a distribuição da população nas atividades agropecuárias, de comércio e de serviços. Além da pesquisa censitária, fez-se leitura cuidadosa e criteriosa de textos de diversas origens com o objetivo de recompor a dinâmica urbana regional.

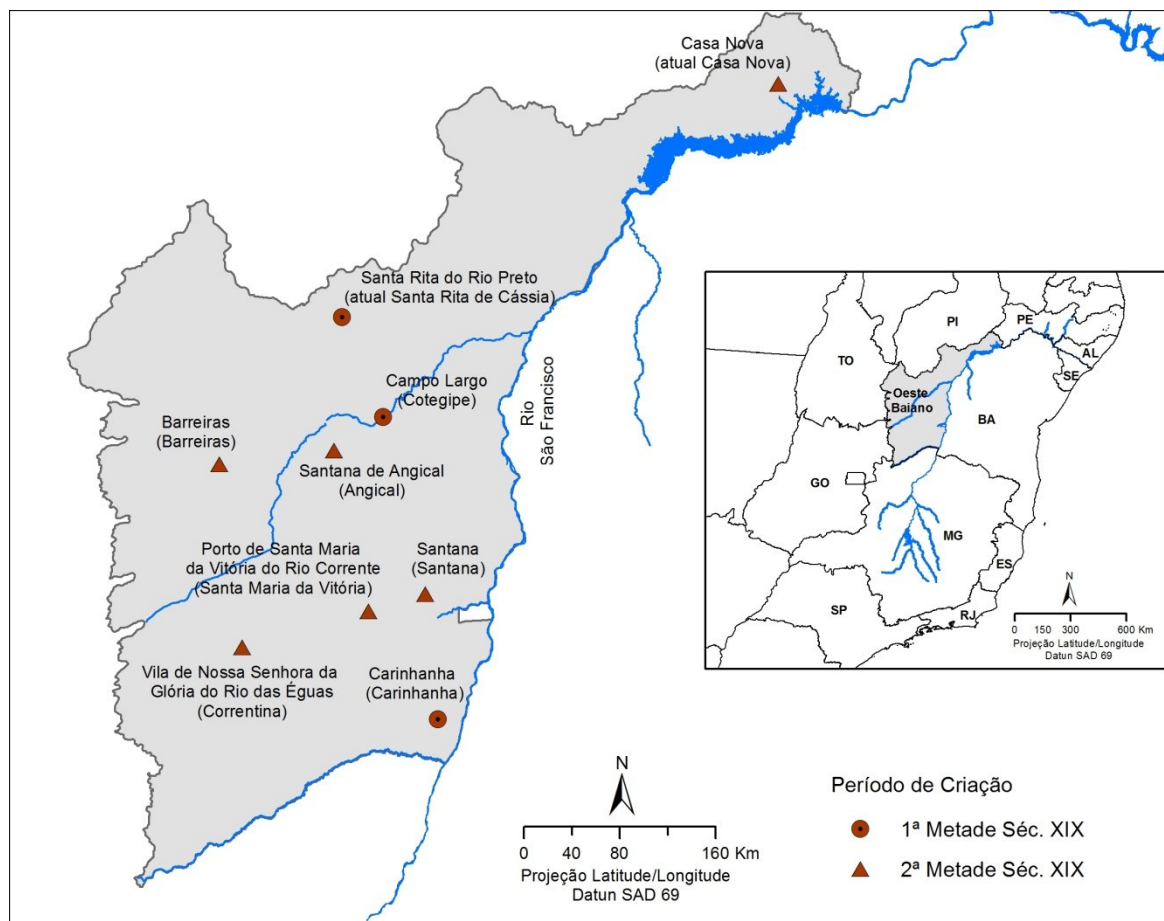


Figura 1: Oeste Baiano: Período de criação de vilas e cidades

2. Aportes teóricos

Quanto à fundamentação teórica, sua construção deu-se a partir do diálogo com autores que desenvolveram estudos nas áreas da Geografia Histórica e da Geografia Urbana. Desde as duas primeiras décadas do século XVII relevante literatura tem sido produzida sobre as relações entre Geografia e História. No entanto, somente a partir dos anos de 1950 os estudos geográficos retrospectivos consolidam-se, como campo disciplinar, quando um grupo de geógrafos, de diferentes nacionalidades, construiu leituras geográficas diferenciadas acerca do passado (CARNEIRO, 2011, p. 1). A Geografia Histórica brasileira é, quase sempre, “confundida com história do pensamento geográfico, estudo da paisagem ou influência ambiental na história. Apresenta formulações, por vezes, imprecisas, gerais e simplistas como, por exemplo, a de que esse campo de análise se resume ao estudo do passado” (p. 2).

O interesse da Geografia Histórica

compartilha a legitimação intelectual e moral com todos os estudos históricos. Mas, a geografia histórica é, fundamentalmente, um estudo geográfico: suas perguntas são questões geográficas sobre o passado, ela oferece uma perspectiva geográfica sobre o passado. Ela produz uma contribuição distinta para o nosso conhecimento e compreensão do passado, fazendo assim, essencialmente, como geografia e não como história, mas como geografia histórica em suas muitas formas (Baker *apud* Carneiro, 2011, p. 4).

Vasconcelos (2006, p. 247) ao estudar a organização e o funcionamento das cidades brasileiras no período colonial, bem como no período escravagista, apontou a necessidade de criar novos conceitos e termos para o estudo das sociedades pretéritas. Assim, considerou que ao estudar as cidades desse período, a elaboração de uma proposta de desdobramento dos agentes responsáveis pela sua formação era necessária, uma vez que os mesmos “não poderiam corresponder, evidentemente, aos atuais agentes da produção da cidade capitalista”. A igreja, as ordens leigas, o Estado, os agentes econômicos, a população e os movimentos sociais foram, por ele elencados, como as principais forças modeladoras das cidades coloniais brasileiras.

No que concerne à temática urbana, o principal conceito utilizado foi o de rede. As redes surgem em função de uma demanda social, desempenham papel relevante na organização do território. Para Dias (1995, p. 144), o termo *rede* aparece na literatura na primeira metade do século XIX nos escritos de Michel Chevalier quando evidenciava a relação existente entre as comunicações e o crédito. A expressão aparece como conceito chave no pensamento de Saint-Simon, cuja escola introduziu àquele a propriedade de conexão, sem a qual não ocorrem as diferentes trocas entre seus nós. A solidariedade estabelecida entre pontos dispersos no espaço pressupõem a existência de espacialidades. Desta forma, as redes materiais constituem as chamadas redes geográficas.

Por rede geográfica entende-se “um conjunto de localizações geográficas interconectadas” entre si por fluxos de natureza diversa (CORRÊA, 2011). Assim, o caráter dinâmico do espaço e da sociedade que nele habita dá-se, sobretudo, em função desses fluxos. Quanto a sua origem, acredita-se que remonta à época das primeiras trocas estabelecidas entre grupos primitivos.

De acordo com Corrêa (1989), a temática da rede urbana¹ surge nos estudos geográficos desde o último quartel do século XIX. Na primeira metade do século XX aumenta o interesse pelo tema. É desse período as proposições do alemão Walter Christaller que apresentou a teoria das Localidades Centrais, concebida a partir de estudo de caso, no qual analisou a distribuição geográfica de cidades no sul da Alemanha. Para ele, existia ordem no padrão de disposição das localidades. Sua teoria valorizou, dentre diferentes fenômenos, o fluxo populacional entre lugares e constitui-se num dos primeiros estudos sobre a existência de redes entre cidades. Além disso, valorizou o espaço ao ver a distância como fator facilitador ou empecilho no estabelecimento de relações entre fornecedores e consumidores. Sua teoria constitui-se num modelo explicativo acerca da distribuição espacial das atividades comerciais.

Dentre os geógrafos, Roberto Lobato Corrêa contribuiu com esta discussão, mediante reflexão teórica e metodológica, baseada em estudos de casos com ênfase em redes de cidades localizadas no Norte, no Nordeste e no Sudeste brasileiro. Para ele, a rede urbana é um conjunto de centros urbanos articulados

¹ No Brasil, os estudos sobre essa temática ganham espaço nos diferentes meios de publicação científica a partir dos anos 1960 do século XX. Um dos periódicos mais utilizados para esse fim foi a Revista Brasileira de Geografia (RBG). Muitos pesquisadores a utilizaram para divulgar resultados de pesquisas envolvendo o tema (FAISSOL, 1970; MAGNANINI, 1971; CAPEL, 1972; DAVIDOVICH & FREDRICH, 1982; CORRÊA, 1969, 1970, 1987, 1988).

entre si, e pode ser estudada sob diferentes perspectivas: a partir das funções das cidades na rede, das dimensões básicas de variação dos sistemas urbanos, de acordo com as relações entre tamanho demográfico e desenvolvimento, levando-se em conta a hierarquia existente entre elas e a partir de suas relações com a região onde estão inseridas (2005). Afirma que a rede urbana é simultaneamente um reflexo da e uma condição para a divisão territorial do trabalho e apresenta configurações e especificidades vinculadas ao estágio de exploração da sociedade ou grupo de países, sobretudo no que se refere às relações campo – cidade.

Incursões sobre a formação de uma rede urbana baiana pretérita apontam que ela se estruturava de forma dendrítica, atendia às demandas do comércio ultramarino e da política de defesa dos territórios descobertos e era formada por pontos utilizados como apoio aos novos projetos de interiorização. Ao discorrer sobre a formação e a hierarquia de cidades cearenses, Dantas (2006) infere que os aldeamentos implantados pelos jesuítas, nos primeiros séculos de ocupação, constituíram-se os germes iniciais de importantes núcleos urbanos do sertão nordestino. Argumenta que no final do século XVIII intensificaram-se os fluxos comerciais do Ceará com a Capitania da Bahia, em função da produção de carne seca e do tratamento do couro, produtos escassos no Recôncavo Baiano desde sua ocupação inicial.

No Brasil colonial existiram assentamentos densos que poderiam ser inseridos num sistema de aglomerações com características protourbanas consolidadas.

Muitos desses assentamentos eram pequenas cidades, como a maioria das cidades do mundo. Possuíam autonomia relativa variável com o maior ou menor exercício de poder do Estado em cada tempo histórico, o que poderia ocasionar o semi-abandono de vários núcleos, daí a noção de protourbanismo: nucleações precárias com poucos prédios públicos e ralo ordenamento legal e jurídico, mas detentoras de determinado nível de circulação de pessoas e mercadorias, circulação suportada por atividades extrativas (mineral e vegetal), localização geográfica estratégica, expansão demográfica (lenta) e existência de proprietários rurais na hinterlândia circundante (MATOS, 2011, p. 41).

3. A província da Bahia em recortes – o Oeste Baiano em evidência

De acordo com Santos (1960), a capital da província da Bahia, desde os primórdios da formação inicial do território brasileiro fazia parte da primeira rede urbana das Américas. Para Andrade (2010, p. 76) no início do século XVIII existia uma incipiente rede urbana de caráter regional, onde os principais fluxos destinavam-se à Salvador, considerada por ele, a cabeça do sistema. Sobre os nós da rede infere-se que

Ao seu redor, diversas povoações se estabeleciam e consolidavam centralidades terciárias da malha a que se integravam. Esses conjuntos, compostos pelas vias e povoações diversas do seu entorno, formavam sub-regiões no Recôncavo baiano, espaços com uma maior integração dentro da rede urbana regional e, normalmente, com algum nível de especialização da produção (p. 124).

Desse modo, a produção da rede urbana mencionada constituiu-se numa necessidade ao projeto expansionista lusitano articulando as terras coloniais ao recém-formado Estado Português. No entanto,

mesmo sendo entendida como resultado, a primeira rede urbana brasileira constituía-se meio, uma vez que sua existência demandava a ampliação de novas práticas produtivas, e conseqüente interiorização, bem como a expansão populacional e a formação de novos aglomerados humanos.

No que se refere ao processo de consolidação do território brasileiro, o século XIX foi bastante denso e palco de importantes acontecimentos. A vinda da Família Real (1808) e a conseqüente transferência da sede do poder lusitano para as terras tropicais, o processo de independência política de Portugal, consolidado em 1822, bem como a abolição da escravatura (1888) imprimiram na sociedade brasileira mudanças culturais, políticas e econômicas. Essas transformações não ocorreram igualmente em todos os quadrantes espaciais do país, nem com as mesmas intensidades. A abolição da escravatura, especialmente para a província da Bahia, contribuiu decisivamente para rearranjos de investimentos pelos grupos econômicos locais. De acordo com Vasconcelos (2009, p. 150), a aquisição de terras agrícolas, de glebas e de imóveis urbanos aumentou consideravelmente desde então, inclusive o investimento em bancos.

3.1 Evolução territorial e populacional da Bahia e do Oeste Baiano

O estado da Bahia, sobretudo sua capital, a cidade de Salvador, situada no Recôncavo Baiano², teve papel relevante no projeto de expansão marítima lusitana e conseqüente formação territorial e socioeconômica do Brasil. Por mais de dois séculos a capital da província articulou o território americano ao Velho Mundo, constituindo-se um nó de uma importante rede de cidades articuladas mundialmente. Salvador por um período considerável de tempo foi uma das cidades mais dinâmicas e populosas de todo o Hemisfério Sul. Com o desenvolvimento da atividade aurífera na província de Minas Gerais e a transferência da capital da colônia de Salvador para o Rio de Janeiro em 1763, essa cidade, bem como a província como um todo, passou a receber menos investimentos da coroa e aos poucos perdeu a posição adquirida nos séculos anteriores. No entanto, mesmo com a mudança política ocorrida, a província da Bahia manteve certo dinamismo econômico e populacional: 109 anos após a transferência da capital, o espaço do atual estado da Bahia possuía 1.379.616 habitantes. Esse montante correspondia, na época, ao segundo maior contingente populacional de todo o território nacional, como se observa na tabela 1. De acordo com o primeiro censo realizado no país, aproximadamente 14% de toda a população nacional residia nesta província. A mais populosa das unidades administrativas era Minas Gerais. São Paulo, o estado mais populoso do Brasil na atualidade, ocupava, na época, a quarta posição. Ainda de acordo com a tabela é possível acompanhar o crescimento populacional do município neutro (cuja função era similar ao atual Distrito Federal) e das

² Esta região foi uma das mais importantes, do ponto de vista econômico e estratégico, para o desenvolvimento do projeto português na América. De acordo com Porto (2011), ela foi efetivamente ocupada pela monarquia portuguesa nos anos seiscentos, logo depois da fundação da cidade de Salvador, em 1539. Nos séculos seguintes, ali se desenvolveu a atividade canavieira, bem como importante atividade fumageira. Os negros, vindos da África como escravos, foram a principal mão-de-obra utilizada nesses empreendimentos, que, juntamente com os nativos, com a coroa portuguesa e com os senhores de engenho, constituíram-se nos principais agentes produtores de espaço.

seis províncias mais populosas na data de realização do censo. Minas Gerais mantêm-se como unidade federativa mais populosa até a década de 1920, quando foi superada por São Paulo. Embora mantivesse crescimento populacional expressivo, como os demais estados, desde o início do século XX, a Bahia deixa de ser o segundo mais populoso, chegando a 1950 com aproximadamente 8% da população brasileira. Entre 1872 e 1950 o estado perde percentualmente 5% de sua representatividade em relação à totalidade da população do país.

Tabela 1: Evolução populacional dos estados brasileiros mais populosos entre 1872 e 1950

Estados	Períodos					
	1872	1890	1900	1920	1940	1950
Minas Gerais	2.102.689	3.184.099	3.594.471	5.888.174	6.736.416	7.717.792
Bahia	1.379.616	1.919.802	2.117.956	3.334.465	3.918.112	4.834.575
Pernambuco	841.539	1.030.224	1.178.150	2.154.835	2.688.240	3.395.185
São Paulo	837.354	1.384.753	2.279.608	4.592.188	7.180.316	9.134.423
Rio de Janeiro	819.604	876.884	926.035	1.559.371	1.847.857	2.297.194
Ceará	721.686	805.687	849.127	1.319.228	2.091.032	2.695.450
Distrito Federal	274.972	522.651	746.749	1.157.873	1.764.141	2.377.451
Brasil	9.930.478	14.333.915	16.624.320	30.635.605	41.236.315	51.944.397

Fonte: IBGE, 1872, 1890, 1900, 1920, 1940 e 1950.

O Oeste Baiano não esteve vinculado a Portugal como se manteve o Recôncavo Baiano desde o processo de apropriação portuguesa das terras brasileiras. Acredita-se que a ocupação de fato desse território deu-se com maior intensidade desde o final do século XVII, com a consolidação da criação de gado nas margens do Rio São Francisco, com o desenvolvimento das atividades mineradoras na província de Minas Gerais e com o processo de interiorização consolidado a partir do litoral nordestino. Desde então, surgiram os primeiros assentamentos humanos com relativo adensamento populacional. Esses núcleos distribuíam-se na colônia observando algumas condições. Essas vão desde a proximidade dos cursos d'água e do litoral, às formas de relevo e facilidades de acesso³. Os embriões dos primeiros aglomerados urbanos surgiram nas beiras de estradas e dos rios que cortavam o espaço regional.

Em 1865 criou-se a primeira companhia de navegação a vapor do Rio São Francisco, por iniciativa do governo provincial local, ampliando assim a possibilidade de trocas diversas (mercadorias, pessoas, dinheiro, ideias, etc.) internamente e com localidades de outras unidades provinciais. Essa decisão, em certa medida, contribuiu para a consolidação dos núcleos de povoamento formados anteriormente e para o surgimento de outros. Para Brandão (2010, pp. 39-40), foi na segunda metade do século XIX que se “tornou mais evidente a influência da já secular Revolução Industrial na região, principalmente através do emprego de meios de transportes modernos”. Do ponto de vista político, a criação de municípios denota, de certa maneira, a relevância de grupos locais, junto à esfera do executivo provincial, que passa a exigir mais atenção e recursos, e de certa maneira, autonomia administrativa

³ Neste período, mais precisamente no ano de 1752, criou-se ali o primeiro núcleo com função de vila. Esse núcleo corresponde atualmente à cidade de Barra, na época denominada de Vila de São Francisco das Chagas da Barra do Rio Grande do Sul (BAHIA, 1936).

territorial. Além disso, as novas possibilidades de transporte imprimiram novas dinâmicas à região, facilitando a existência e consolidação de diferentes fluxos entre as vilas do referido território.

Desse modo, para além do papel da estrutura interna no ordenamento do território em questão, elemento possível de análise no processo de transformações espaciais no Oeste Baiano é a referida ferrovia, na ocasião chamada Bahia São Francisco. Essa foi a primeira a ser construída na província da Bahia⁴ e a terceira no Brasil. Sua construção iniciou-se em 1856 e teve como ponto de partida a localidade de Aratu, localizada nas proximidades de Salvador. Juazeiro foi seu destino final, cidade que intensificaria sua função de porta de chegada e de saída de mercadorias e de passageiros que usariam o transporte hidroviário do Rio São Francisco para chegar a assentamentos situados em sua área drenada. No ano de 1863 a estrada atingiu a localidade de Alagoinhas; nos assentamentos de Serrinha e de Senhor do Bonfim chegou, respectivamente, nos anos de 1870 e 1887. Em 1895 alcançou, finalmente, seu destino, com a inauguração da estação na cidade de Juazeiro, passando a ser chamar no ano seguinte de Estrada de Ferro de São Francisco; ao final, a ferrovia alcançou 578 km de extensão. Desse modo, a ligação ferroviária entre Salvador e a cidade de Juazeiro, ponto final da navegação pelo Rio São Francisco, permitiu novos arranjos espaciais (territoriais) e relacionais nas comunidades situadas na região de estudo. Mercadorias disponíveis na praça de Salvador passaram a chegar com maior rapidez a essas comunidades. Acredita-se que a instalação desse aparato infra-estrutural intensificou a mobilidade populacional interlocalidades, ampliou poderes da classe social de maior prestígio socioeconômico, integrou politicamente a região à capital e ao governo do estado, bem como possibilitou a criação de novos municípios.

No ano de 1872, o Oeste Baiano possuía uma população absoluta de 131.006 habitantes, distribuída em sete municípios⁵, como se observa na tabela 2. Em 1950, a população regional chega a 360.621, acomodada em 15 unidades municipais (tabela 3). Tanto o contingente populacional, quanto o número de municípios amplia-se consideravelmente no período observado. Em 78 anos, o número de unidades territoriais mais que dobrou e a população regional quase triplicou. A maioria dos desmembramentos municipais ocorreu até os anos 1900. Se em 1872 eram apenas sete, o Oeste Baiano inicia o século XX com 14 territórios, embora suas populações não tenham sido contabilizadas no censo de 1900. Apenas os municípios de Carinranha, Barra do Rio Grande e Santa Rita do Rio Preto não sofreram perdas territoriais, mantendo-se com a mesma dimensão até 1950. Se no século XIX as modificações mais significativas ocorreram nas fronteiras intermunicipais, na primeira metade do século passado, ocorreram no campo toponômico. Pelo menos seis localidades tiveram seus nomes modificados neste último período.

⁴ De acordo com Zorzo (2001, pp 77-78), a implantação de ferrovias na província ocorreu com certo pioneirismo dentro do contexto nacional; mais precisamente na década de 1850, quando havia certo otimismo no império (maiores arrecadações dos cofres públicos, criação do primeiro código comercial, etc.) e via-se o empresariado como agente de mudanças.

⁵ Neste ano a província da Bahia possuía 72 municípios, sendo que 37 possuíam mais de uma freguesia (distrito). Em 1890 o número de municipalidades amplia-se para 126, chegando a 150 em 1950.

Observa-se que o município de Rio das Éguas, denominado de Correntina em 1900 era o mais populoso nos dois períodos recenseados. Campo Largo em 1872 e Urubu em 1900 ocupava a segunda posição. Em 1920 o município de Barreiras despontou-se como a localidade mais populosa do Oeste Baiano, permanecendo nesse nível até 1950. O mesmo ocorreu com Barra que ocupou a segunda posição no mesmo intervalo.

Tabela 2: Evolução da população municipal do Oeste Baiano entre 1872 e 1900

Municípios	1872			Municípios	1900		
	PA	R (%)	P (%)		PA	R (%)	P (%)
Campo Largo	22.949	17,51	1,66	Campo Largo	19.095	9,65	0,90
				Angical	7.086	3,58	0,33
				Barreiras	9.270	4,69	0,44
Carinhanha	7.511	5,72	0,54	Carinhanha	11.602	5,86	0,55
Barra do Rio Grande	11.525	8,80	0,84	Barra do Rio Grande	17.804	9,00	0,84
N. S. do Riacho do Pilão Arcado	17.971	13,72	1,30	Pilão Arcado	23.114*	11,68	1,09
Rio das Éguas	36.678	28,00	2,66	Correntina	33.350	16,86	1,57
				Sant'Ana dos Brejos	15.112	7,64	0,71
				Stª Maria da Victoria	8.197	4,14	0,39
Santa Rita do Rio Preto	15.658	11,94	1,13	Santa Rita	24.187	12,23	1,14
Urubu	18.774	14,32	1,36	Urubu	29.001**	14,66	1,37
Oeste Baiano	131.006	100	9,50	Oeste Baiano	197.818	100	9,34
Bahia	1.379.616	xxx	xxx	Bahia	2.117.956	xxx	xxx

Notas: PA=População Absoluta/R=Região/P=Província/Estado.

*=Corresponde também à população do município de Remanso, emancipado nesse ano.

**=Corresponde também à população dos municípios de Bom Jesus da Lapa e Oliveira dos Brejinhos, emancipados, respectivamente, em 1890 e 1891.

Fonte: IBGE, 1872 e 1900.

Tabela 3: Evolução da população municipal do Oeste Baiano entre 1920 e 1950

Municípios	1920			Municípios	1950		
	PA	R (%)	P (%)		PA	R (%)	P (%)
Campo Largo	12.010	4,23	0,36	Cotegipe	20.190	5,60	0,42
Angical	18.718	6,61	0,56	Angical	27.956	7,75	0,58
Barreiras	31.108	10,97	0,93	Barreiras	35.199	9,76	0,73
Carinhanha	19.659	6,93	0,59	Carinhanha	23.516	6,52	0,49
Barra do Rio Grande	26.128	9,21	0,78	Barra	31.781	8,81	0,66
Pilão Arcado	18.542	6,54	0,56	Pilão Arcado	17.153	4,76	0,35
São José da Casa Nova	21.154	7,46	0,63	Casa Nova	29.073	8,06	0,60
Remanso	22.514	7,94	0,68	Remanso	23.540	6,53	0,49
Correntina	15.338	5,41	0,46	Correntina	20.174	5,59	0,42
Sant'Ana dos Brejos	21.954	7,74	0,66	Santana	27.831	7,72	0,58
Santa Maria da Vitória	14.065	4,96	0,42	Santa Maria da Vitória	28.007	7,77	0,58
Santa Rita do Rio Preto	17.413	6,15	0,52	Ibipetuba	19.990	5,54	0,41
Bom Jesus da Lapa	14.090	4,97	0,42	Bom Jesus da Lapa	17.432	4,83	0,36
Oliveira dos Brejinhos	12.057	4,26	0,36	Oliveira dos Brejinhos	17.729	4,92	0,37
Rio Branco	18.818	6,63	0,56	Paratinga	21.050	5,84	0,44
Oeste Baiano	283.568	100,00	8,50	Oeste Baiano	360.621	100,00	7,46
Bahia	3.334.465	xxx	xxx	Bahia	4.834.575	xxx	xxx

Notas: PA=População Absoluta/R=Região/P=Província.

Fonte: IBGE, 1920 E 1950.

Enquanto a população baiana mais que triplicou entre 1872 e 1950, o contingente populacional oestino não alcançou esse patamar. Assim, observa-se que a porcentagem da população regional em relação à

do Estado decresceu continuamente. No primeiro recenseamento, representava 9,50% do contingente demográfico estadual, diminuindo para 7,46% em 1950. Acredita-se que o maior crescimento do restante do Estado foi comandado, sobretudo, pelo papel dos municípios localizados na franja litorânea em função da introdução e/ou expansão de atividades econômicas, como por exemplo, a agropecuária no sudoeste baiano. Em 1950, foram contabilizados nos municípios de Ilhéus e Itabuna 281.970 hab. (IBGE, 1950). Esse expressivo contingente populacional vincula-se ao desenvolvimento da cacauicultura nesses municípios e naqueles localizados no seu entorno, notadamente desde 1900.

4. Os recenseamentos de 1872, 1920 e 1950: distribuição populacional por atividades produtivas e rede urbana

A formação de novos municípios, o desenvolvimento da navegação a vapor no Rio São Francisco e o processo de consolidação de uma oligarquia regional e local na segunda metade do século XIX, indicam que esse é o início do período mais dinâmico do Oeste Baiano desde a ocupação portuguesa. As mudanças de cunho econômico, político e espacial deram-se ao mesmo tempo em que transformações demográficas ocorreram. As características populacionais, identificadas no primeiro censo realizado no Brasil, bem como naqueles concebidos em 1920 e em 1950 não se constituem como dimensão somente da estrutura social, do meio natural e das atividades econômicas ali incorporadas. Entende-se que a estrutura demográfica da porção ocidental da Bahia é condição e reflexo das dimensões histórica, econômica, política, jurídica e espacial, assim como da atuação de diferentes agentes produtores do espaço regional, anteriormente mencionados.

O volume populacional foi considerado na definição do grau de relevância de países, regiões e localidades em toda a história. Inicialmente, a opção em analisar a variável demográfica para posteriormente vislumbrar características de uma rede urbana regional pretérita, deu-se pelo significado e relevância dos “números” populacionais na análise dessa dimensão das cidades. A existência de pessoas habitando e utilizando o território denota realização de trabalho, produção e consumo de mercadorias e desenvolvimento de relações entre elas e entre localidades. Assim, uma população de 131.006 hab., que chega a 360.121 em menos de 80 anos, como se observa nas tabelas 2 e 3, imprime dinâmicas novas no espaço regional, novos conteúdos e práticas, condicionadas às transformações pelas quais passavam o Brasil e a Bahia no período. A função econômica e produtiva que cada indivíduo possui é também um indicador da dinâmica do local onde reside. Nesse sentido, a identificação da distribuição da População Economicamente Ativa (PEA) nas atividades produtivas do Oeste Baiano foi necessária para o entendimento do papel das vilas e cidades para seus municípios, ou mesmo para lugares que extrapolam suas fronteiras.

Nos municípios de Rio das Éguas, Campo Largo e Nossa Senhora do Remanso do Pilão Arcado o número de pessoas que trabalhavam na administração pública ou desenvolviam atividades liberais em 1872 era superior a 100 indivíduos. Quanto àqueles que trabalhavam no comércio ou em atividades de

transformação, contabilizavam 3.638 trabalhadores. Como se observa na tabela 4, os municípios identificados em 1872 e aqueles que deles emanciparam, em conjunto, apresentaram aumento considerável do pessoal ocupado nos setores da economia. Na segunda década do século XX, os municípios de Barra do Rio Grande, Barreiras, Bom Jesus da Lapa e Remanso despontaram-se como os municípios com maior número de profissionais distribuídos na administração pública, nas profissões liberais e nas atividades comerciais e industriais.

Tabela 4: Oeste Baiano – distribuição populacional por atividades econômicas, 1872 e 1920

Municípios	1872			Municípios	1920		
	Administração e Profissionais Liberais	Atividades Comerciais e Industriais	Agropecuária e Pesca		Administração e Profissionais Liberais	Atividades Comerciais e Industriais	Agropecuária e Pesca
Carinhanha	19	276	2288	Carinhanha	80	1351	4708
Rio das Éguas	152	1189	13198	Correntina	62	359	3275
				Sant' Ana dos Brejos	34	631	4565
				Santa Maria da Vitória	37	575	3018
Barra do Rio Grande	27	355	3021	Barra do Rio Grande	181	1681	6230
Santa Rita do Rio Preto	73	376	4079	Preto	85	964	4437
Campo Largo	115	672	4931	Campo Largo	22	345	2938
				Angical	73	303	4598
				Barreiras	135	1906	6149
Urubu	80	433	5195	Bom Jesus da Lapa	145	2555	4065
				Oliveira dos Brejinhos	13	137	2896
				Rio Branco	98	1094	4888
N. S. do R do Pilão Arcado	-	-	10872	Pilão Arcado	74	425	4117
				São José da Casa Nova	-	701	4248
				Remanso	529	3497	3639

Fonte: IBGE, 1872 e 1920.

As mesmas variáveis tratadas na tabela 4 não foram mantidas na distribuição do pessoal ocupado no censo de 1950. A inclusão de novas características resultou das mudanças efetivadas nesse recenseamento, em relação aos outros dois, que apresentaram menos detalhamento acerca das atividades produtivas. Aspecto adicional informado, nesse último, foi a quantidade de estabelecimentos existentes em cada município que ofereciam atividades tipicamente urbanas. Essa informação, mais o detalhamento sobre a quantidade de pessoas que trabalha nas diferentes atividades, contribuiu para a construção de considerações acerca da dimensão da vida urbana dos municípios e a mensuração da hierarquia dos centros, uma das características basilares de uma rede urbana. Como se verifica na tabela 5, quatro dos quinze municípios possuíam mais de 10 estabelecimentos industriais, nos quais trabalhavam mais de cinco mil assalariados. Enquanto em Santa Maria da Vitória existiam

25 unidades industriais, em Barreiras, as nove existentes empregavam quase três mil trabalhadores. Os estabelecimentos comerciais também se faziam presentes nas localidades; em cada município, contabilizavam mais de vinte. Destacam-se Santana, Barreiras e Barra que tinham, respectivamente, 127, 121 e 94 pontos de comercialização. A atividade comercial empregava no Oeste Baiano mais de 1.800 trabalhadores; Barreiras, Santana e Barra também se destacavam como localidades com maior número de pessoal nessa atividade.

A existência de estabelecimentos que forneciam serviços de hospedagem e de alimentação é variável relevante e indica a importância das sedes municipais desde aquela época. Em alguns municípios esses estabelecimentos não foram contabilizados pelo IBGE, no entanto, na maioria deles existia hotéis e espaços destinados à venda de refeições. Em Carinhanha, Remanso e Barra existiam à época do censo, respectivamente, nove, oito e sete estabelecimentos desse tipo. Outros vinte e três distribuíam-se em cinco localidades. Hotéis e restaurantes atendiam a consumidores que não residiam nas cidades onde se localizam. Desse modo, acredita-se em relativa polarização dessas sedes municipais no estabelecimento de relações particulares com a região onde se inseriam, uma das dimensões da rede urbana, como assegura Corrêa (2005).

Mais um aspecto relevante perceptível ao analisar a distribuição da população nas atividades produtivas, é a quantidade de estabelecimentos de confecção de roupas sob medida e reparação de máquinas de costura. Em quase todos os municípios estudados, esses estabelecimentos existiam e empregavam mais de 700 trabalhadores. Somente nos municípios de Correntina, Santana e Santa Maria da Vitória, foram contabilizados mais de 90 obreiros em cada um. O censo de 1950 também contabilizou espaços destinados à prestação de serviços de higiene, como barbearias e salões de cabeleireiros. É possível que esses estabelecimentos atendessem, também, à população municipal, que residia primordialmente nos recantos rurais, que frequentava as cidades não só para obter o que não produzia ou para comercializar nas feiras livres seus excedentes agrícolas, mas também para satisfação de vaidades pessoais, ainda pouco usuais à época.

Tabela 5: Oeste Baiano – Estabelecimentos e Pessoal Ocupado*, 1950

Municípios	Industriais	Pessoal Ocupado	Comerciais	Pessoal Ocupado	Alojamento/ Alimentação	Pessoal Ocupado	Confecção/ Reparação	Pessoal Ocupado	Higiene Pessoal	Pessoal Ocupado
Carinhanha	4	105	95	122	9	24	47	54	8	8
Correntina	15	77	67	77	X	2	68	94	3	3
Santana	33	1605	127	189	3	12	63	96	10	13
Santa Maria da Vitória	25	590	82	105	X	4	61	94	X	3
Barra	6	339	94	131	7	25	29	64	10	13
Ibipetuba	8	366	73	98	X	3	39	63	6	6
Cotegipe	3	10	57	84	X	2	15	25	X	1
Angical	12	491	65	72	x	x	7	16	x	x
Barreiras	9	2914	121	296	5	37	x	x	X	4
Bom Jesus da Lapa	x	67	76	106	5	24	24	51	X	9
Oliveira dos Brejinhos	x	X	80	108	5	11	79	89	5	5
Paratinga	x	1	70	130	5	16	12	19	X	1
Pilão Arcado	x	x	28	42	x	x	4	6	X	2
Casa Nova	3	2	102	122	x	x	13	24	X	6
Remanso	7	228	23	163	8	19	9	37	5	5

NOTA: * Englobava proprietários, sócios e pessoal empregado.

Fonte: IBGE, 1950.

As informações da tabela 6 reforçam a ideia da existência de importante vida urbana no espaço considerado nesse estudo. Em quase totalidade dos municípios a população que residia nas vilas e cidades era superior a 10% do contingente demográfico. Em Barreiras, Barra e Paratinga essa fração superava os 20% e em Bom Jesus da Lapa, 33,8%.

Tabela 6: Oeste Baiano – População Urbana e Rural, 1950

Municípios	Urbana		Rural		Total
	VA	(%)	VA	(%)	
Cotegipe	3.168	15,7	17.022	84,3	20.190
Angical	1.694	6,1	26.262	93,9	27.956
Barreiras	8.466	24,1	26.733	75,9	35.199
Carinhanha	3.838	16,3	19.678	83,7	23.516
Barra	7.314	23,0	24.467	77,0	31.781
Pilão Arcado	2.185	12,7	14.968	87,3	17.153
Casa Nova	3.997	13,7	25.076	86,3	29.073
Remanso	4.667	19,8	18.873	80,2	23.540
Correntina	1.727	8,6	18.447	91,4	20.174
Santana	4.535	16,3	23.296	83,7	27.831
Santa Maria da Vitória	3.174	11,3	24.833	88,7	28.007
Ibipetuba	3.370	16,9	16.620	83,1	19.990
Bom Jesus da Lapa	5.897	33,8	11.535	66,2	17.432
Oliveira dos Brejinhos	2.178	12,3	15.551	87,7	17.729
Paratinga	4.755	22,6	16.295	77,4	21.050
Total	60.965	16,9	299.656	83,1	360.621

Nota: VA=Valor Absoluto

Fonte: IBGE, 1950.

As feiras livres sempre fizeram parte das práticas humanas desde a formação das sociedades em recortes temporais e espaciais diversos, (PORTO, 2005, p. 24). Desse modo, as feiras livres no Oeste Baiano remontam aos primeiros séculos de ocupação humana planejada desse território e continuaram a fazer parte do cotidiano dos assentamentos ali localizados nos séculos XIX e XX. A produção agropecuária regional caracterizava-se pela produção de gado (em maior escala que as demais), de feijão, de algodão, de fumo e de produtos extrativos (FREITAS, *apud* BRANDÃO, 2010, p. 39). Parte desses itens era consumida localmente e os excedentes eram comercializados. Como se verifica na Tabela 4, parcela considerável da população oestina trabalhava em atividades primárias, sobretudo na agropecuária e na pesca. O peso dessas atividades na economia regional, sobretudo da pesca, indica a importância dos rios como meio de sobrevivência, responsável, em parte, pela localização das vilas e cidades e pela ocupação e uso do espaço.

De acordo com Brandão (2009, p. 50), a sociedade territorialmente reproduzida no oeste do estado a Bahia resultou “de um modo de produção que obtinha dos componentes naturais do sertão tudo o que era necessário, sem a introdução de técnicas genuinamente capazes de produzir grandes transformações de caráter socioespacial”. Essa estrutura manteve-se pouco alterada até final do século XIX, uma vez que recebia poucas influências externas e era regida, sobretudo, pelas condições naturais existentes. No entanto, as informações fornecidas pelo IBGE e apresentadas nas tabelas 4 e 5 indicam que o Oeste Baiano não pode ser considerado uma região desprovida de uma vida urbana. Como essa não se constrói isoladamente, as conexões existentes entre vilas e cidades nessa região constituíram-se simultaneamente em reflexo e em condição para a divisão territorial do trabalho, apresentando configurações e especificidades vinculadas ao estágio de exploração da sociedade local, baiana e brasileira (CORRÊA, 2005).

5. Considerações Finais

Buscou-se reconstruir a dinâmica dos municípios, vilas e cidades do Oeste Baiano entre os anos de 1872 e 1950 a partir das características de sua população. A evolução do contingente demográfico, bem com a distribuição das pessoas nas atividades produtivas, tipicamente urbanas, possibilitou identificar arranjos regionais que caracterizam a existência de uma rede urbana embrionária e pouco consolidada. Essa rede era comandada pela capital do estado e, na primeira metade do século XX, era formada por cidades que polarizavam a área rural dos municípios, com exceção de Barreiras, Barra, Santana e Bom Jesus da Lapa, que exerciam relativa atratividade em relação aos municípios e cidades do entorno. À exceção de Santana, as demais se localizam às margens de rios; desse modo, a posição dessas cidades na hierarquia urbana regional mantém estreita relação com a rede fluvial existente. A reconstrução da teia de relações intrarregional contribui para o entendimento da dinâmica presente, pois, “*en todos los casos, sea en los periodos de curso continuo, sea en los de ruptura no sospechada,*

la realidad, tal como se manifiesta en cada momento, está determinada siempre por sus estados anteriores” (PINTO, 1973, p.371).

As informações fornecidas pelos censos realizados no Brasil até 1950 constituem-se em relevante material a ser utilizado na recomposição da sociedade brasileira no período e sua projeção no espaço geográfico. Essa relevância amplia-se à medida que as áreas estudadas estejam localizadas distantes das capitais estaduais ou mesmo da franja litorânea. A despeito da distância da capital, pode-se inferir que os mesmos agentes que atuaram na criação e no desenvolvimento das grandes cidades brasileiras, contribuíram na formação dos núcleos urbanos do Oeste da Bahia. Dentre alguns desses agentes, cita-se a igreja, o Estado (poder provincial e republicano), a elite rural e urbana em ascensão e os demais grupos sociais que desenvolviam diferentes atividades. Soma-se a esse conjunto o Rio São Francisco, elemento sem o qual a dinâmica regional não apresentaria as feições e a dimensão existentes. O esforço de compreensão da sociedade baiana e brasileira no presente e no futuro será mais completo e abrangente se considerarmos sua geografia pretérita. Nesse sentido, cabe ir além do presente, reconstruir o passado e projetar o espaço geográfico no qual as cidades e suas relações continuarão fazendo parte dos homens.

6. Referências Bibliográficas

Livros

Corrêa, R. L. (1989). A rede urbana. São Paulo, Ática, 96p.

_____. (2005). Estudos sobre a rede urbana. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 336p.

_____. (2011). Trajetórias geográficas. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 302p.

Pinto, A. V. (1973). El Pensamiento Critico em Demografia. Santiago de Chile, CELADE, 454p.

Zorzo, F. A. (2001). Ferrovias e Rede Urbana na Bahia: Doze cidades conectadas pela Ferrovia no Sul do Recôncavo e Sudoeste Baiano (1870-1930). Feira de Santana, Editora da Universidade Estadual de Feira de Santana, 264p.

Capítulos de livros

Dias, L. C. (1995). Redes: emergência e organização. Geografia: conceitos e temas. I. E. Castro, P. C. Gomes and R. L. Corrêa (Eds). Rio de Janeiro, Bertrand Brasil: 141-162.

Vasconcelos, P. A. (2006). Os agentes modeladores das cidades brasileiras no período colonial. Explorações Geográficas. I. E. Castro, P. C. Gomes and R. L. Corrêa (Eds). Rio de Janeiro, Bertrand Brasil: 247-278.

Artigos

Bahia, E. (1936). Anuário Estatístico da Bahia. Graphica Oficial.

_____. (2001). Evolução territorial e administrativa do Estado da Bahia: um breve histórico. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais.

Brandão, P. R. B. (2009). “Um território indiferenciado dos sertões: a geografia pretérita do oeste baiano (1501-1827).” Boletim Goiano de Geografia, v. 29, n. 1: 47-56.

_____. (2010) “A formação territorial do Oeste Baiano: a constituição do “Além São Francisco” (1827-1985).” Geotextos, v. 6, n. 1: 35-50.

Carneiro, P. A. S. (2011). “Questões teóricas e metodológicas da Geografia Histórica.” ANAIS do IX ENANPEGE - Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia: 1-8.

Dantas, E. W. C. (2006). “Rede urbana colonial cearense: uma crítica à noção de rede dendrítica.” Revista do Instituto do Ceará, v. **120**: 147-170.

Matos, R. E. S. (2011). “A discussão do antiurbanismo no Brasil colonial.” Geografias, **07 (2)**: 40-55.

Vasconcelos, P. A. (2009). “Questões metodológicas na Geografia Urbana Histórica.” Geotextos, v. **5**, n. 2: 147-157.

Santos, M. (1960). “A rede urbana do Recôncavo.” Imprensa Oficial da Bahia e Universidade Federal da Bahia.

Teses

Andrade, A. B. (2010). O outro lado da baía: a rede urbana do recôncavo baiano setecentista. Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia.

Porto, G. C. S. (2005). Configuração sócio-espacial e inserção das feiras livres de Itapetinga-Ba e arredores no circuito inferior da economia. Dissertação de mestrado. Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia.

Subúrbio, na relação entre planeamento e urbanização: o Porto na transição de século (XIX-XX e XX-XXI).

José Rio Fernandes, FLUP/CEGOT, jariofernandes@gmail.com

Jorge Ricardo Pinto, FLUP/CEGOT, mirpinto@netcabo.pt

Pedro Chamusca, FLUP/CEGOT, pedrochamusca@hotmail.com

Resumo

Partindo do entendimento de que o subúrbio – enquanto território, processo ou condição das pessoas – incorpora muitas imprecisões e variantes, este artigo pretende debater as características associadas ao suburbano, à suburbanidade e à suburbanização, considerando lugar e processo, num perspetiva que valoriza o tempo. Centra-se na transição dos últimos séculos (XIX-XX e XX-XXI) e toma o Porto por referência, dando especial atenção às características demográficas, morfológicas, sociais e funcionais das transformações, considerando como central o papel desempenhado pelos agentes, pelas políticas públicas e pelos instrumentos de planeamento que lhes estão associados.

Palavras-chave

Subúrbio, suburbano, processo de suburbanização, política urbana, planeamento, cidade do Porto.

Abstract

The concepts of suburb and of suburbanization, as territory, process or social condition, involve necessarily imprecision and variants. This paper wants to discuss the characteristics that are associated with them, considering place and process in a perspective that values the time dynamics. With that in mind our attention is focused in the transition of the last centuries (XIX-XX and XX-XXI) and take the city of Porto for reference, giving special attention to the demographic, morphological, functional and social characteristics of the intense transformations that occurred in those periods, and considering as central the role played by the stakeholders, public policies and planning instruments.

Keywords

Suburb, suburban, process of suburbanization, urban policy, planning, city of Porto.

1. Introdução

O que é um território suburbano? E a pessoa suburbana, define-se pela sua condição espacial, associada à residência dum espaço considerado como suburbano, ou pode haver suburbanos a residir no centro da cidade? Além disso, se tanto varia o suburbano, seja o território ou a condição das pessoas, da envolvimento das cidades da América do Norte para as da América do Sul, ou entre o que se passa em torno de Lisboa face a Faro, ou até no mesmo contexto urbano, por exemplo entre S. Pedro da Cova (Gondomar) e Granja (Vila Nova de Gaia), no chamado “Grande Porto”, será que o conceito (ainda) ajuda a compreender o processo, dito de suburbanização? Não será que corre o risco de ele dificultar mais do que esclarecer, face à diversidade de situações e à possibilidade de cada um de nós

ser suburbano e “centroubano” (ou sobreurbano?) a diferentes horas do dia ou diferentes dias da semana?

Entendemos que este debate importa às políticas e ao planeamento urbano. Todavia, ao invés de abordar num determinado tempo o que pode entender-se por suburbanidade, onde ocorre e que expressão pode adquirir, o que perseguimos é a variação no tempo das características associáveis ao suburbano, à suburbanidade e à suburbanização.

Para tanto, centrados na Europa e tomando o Porto por ilustração, viajamos ao subúrbio na transição do século XIX para o século XX e olhamos para a transição do século passado para o atual, na procura do entendimento do processo de suburbanização e em especial o do papel das políticas públicas e do planeamento que lhe estiveram associadas.

Partimos da ideia que na Europa o subúrbio tem sido conotado como “*an unlovely, sprawling artefact of which few are fond*” (Thompson, 1982: 2), o que não é muito diferente do que se passa nos Estados Unidos, onde o conceito está muito associado à classe média e à baixa densidade de construção, inspirada na Broadacre de Frank Lloyd Wright, construída por empresários como William Levitt e promovida pelos automóveis de Henry Ford. Em contrapartida, em muitos países africanos, asiáticos e sul-americanos, o conceito tem em regra uma associação a construções precárias e nalguns casos até a condições de vida abaixo das adequadas aos que são geralmente vistas como mínimas para garantir a dignidade humana. Sendo certo que as exceções se colocam a todas as escalas, é particularmente evidente a complexidade recente que é introduzida nos vários contextos, seja, por exemplo, com os condomínios fechados de classe alta na periferia das cidades da América Latina ou África do Sul, seja com a fixação de classes desfavorecidas na periferia das cidades dos Estados Unidos.

Seja como for, a palavra subúrbio parece ter surgido em Roma, quando o *suburbium* da capital imperial compreendia uma área de vários quilómetros relativamente à cidade consolidada, sem limite ou extensão bem definidos, combinando uma urbanização mais recente com a presença de antigas aldeias e espaços de cultivo, com “*horti, burial grounds, rubbish dumps, quarries, clay pits, sites of manufacturing, punishment and religion, horticulture and storage*” (Withcher, 1995: 120).

A palavra vingou na generalidade das línguas da Europa Central e Ocidental, embora por vezes com diferentes aceções: por exemplo em francês o termo equivalente – *banlieu* – tem a sua origem numa corruptela de uma palavra mais precisa, a latina *banleuca*, ou distância de uma légua para lá de uma cidade ou mosteiro, onde era efetiva a sua jurisdição.

Na transição para a Baixa Idade Média, mantém-se o registo aplicado a uma vasta área no entorno rural de um aglomerado, como em Winchester, no século X, “*surrounded by a terra suburbana quae adiacet civitati extending up to 8 km from the walls*” (Keane in Barley, 1976: 71) mas noutros casos toda a cidade é vista como subúrbio, excetuando a fortaleza (Carter, 1983). O mesmo, aliás, acontecia com o quarteirão dos mercadores (onde residia a recém-formada “burguesia”) que era construído anexo ao núcleo urbano primitivo, muitas vezes na parte exterior do recinto muralhado, constituído, em regra, por estrangeiros ao lugar (o *faubourg*, cuja etimologia reside no latim *foris burgus*).

Malgrado esta situação relativamente suburbana (todavia mais pericentral que periurbana) dos quarteirões de burgueses, ou as vilas de recreio, em geral parece existir uma perceção predominantemente negativa do subúrbio, o que é muito claro no século XIX, quando “*the suburbs were sometimes equated with the prostitutes’ quarters of cities*” (Gray e Duncan citado em Larkham & Jones, 1991: 74) e “*«suburban» was used to describe the inferior manners and narrowness of views then attributed to residents of the suburbs.* (Gray e Duncan citado em Larkham & Jones, 1991: 74, reportando-se a 1817)

Subúrbio e suburbano mantêm até hoje estas duas conotações, uma mais geográfica, associando o conceito a um espaço que está além da urbe, outra mais sociológica (e cultural), que se relaciona com as condições de vida e as associam a algo que é visto como inferior às exigidas na cidade. Por fim, a subúrbio e suburbano pode associar-se a ideia de suburbanização, processo que, tal como o de urbanização ou contraurbanização, pode ter uma leitura essencialmente quantitativa, seja populacional ou morfológica, ou conter também dimensões mais qualitativas, associadas designadamente à oferta de emprego, bens e serviços.

Na primeira perspetiva, pode falar-se para as últimas décadas em Portugal, como em Espanha e noutros países europeus, sobretudo do Sul, de uma intensa suburbanização, num processo marcado pelo aumento da população e, mais que isso, de construção, os quais nalguns casos notam uma maior marcada dependência, noutros incluem lugares de emprego e oferta de bens e serviços, em lugares que ficam (ou ficavam?) para lá da urbe, ou, talvez melhor, para lá da cidade histórica.

Este processo ocorreu em Portugal associado não apenas aos fatores que marcaram a “explosão urbana” identificada nos Estados Unidos em 1957 por Whyte e que ocorre mais tarde um pouco por toda a Europa, como a aspetos específicos nacionais. Nestes, importa destacar um contexto político favorável a um “progresso” muito associado ao consumo, de que a habitação e o automóvel são peças chave, alimentando mecanismo de ganho múltiplo, seja dos proprietários de terrenos que vêm aumentar a procura, seja dos promotores imobiliários que assistem à expansão antes inimaginável das vendas de casas, mesmo antes de prontas, seja do setor financeiro que empresta a juro elevado (e, em caso de necessidade, sempre superior ao que paga a quem lhe empresta), seja por fim do comprador, que acede a casa própria com uma taxa de juro que a integração no euro torna atrativamente baixa.

2. Suburbanização na transição de século (XIX/XX)

O processo de desenvolvimento suburbano atingiu, a partir de meados do século XIX, uma dimensão até então inigualável na larga maioria das cidades europeias. Uma parte significativa da área central das cidades estava preenchida por habitação operária, em boa parte das ocasiões desqualificada e abarracada, numa ocupação densa e em “colmeia”. Esse enxamear barulhento, poluidor, contestatário e higienicamente perigoso, fomentou o florescimento de um certo encanto pelo mundo rural, numa leitura associável ao romantismo, na senda dos movimentos criados na Alemanha e na Inglaterra no

final do século XVIII, e que já estavam expressos em Jean-Jacques Rousseau que abandonava Paris, em 1756, para “*never to live in a town again*” (citado in Kostof, 1999: 51).

Ao mesmo tempo que o centro da cidade se mantinha próximo, possibilitando a manutenção de uma vida social e de lazer urbana para a elite, o subúrbio era o local onde emergia um encanto pastoral, indicado para os apaixonados pelos passeios pedestres entre a natureza. Além disso, desde o século XVIII que o debate sobre uma relação insustentável entre o rural e o urbano se fazia, sobressaindo as acusações sobre a forma como as cidades abusavam dos recursos do campo, maltratando o camponês a quem era retirado o fruto do seu trabalho.

Enquanto uns procuravam o espaço suburbano, aumenta significativamente o número de residentes na área central, com os ganhos no crescimento natural e a chegada de muitos desde o “mundo rural”, o que origina problemas de higiene, poluição e salubridade. Uma cidade densa e compacta, perigosa e insalubre, incentiva a partida para o subúrbio, em busca do ar puro e água limpa, na procura de uma solução individual para um problema sanitário coletivo¹.

A procura pela ordem, longe da confusão do miolo urbano, onde o mal residiria nas suas múltiplas vertentes, é favorecida pela possibilidade de movimentação rápida, entre centro e periferia, que *tramways*, metropolitanos e carros elétricos passavam a oferecer, alterando a “escala humana” de uma “... «*walking city*» in which the distances between home and work were even more tightly constrained by the organization of work into a patriarchal and familial groupings” (Knox, 1982: 6).

Tal como muito se fala para a cidade de hoje, a necessidade de contiguidade entre os novos assentamentos e a cidade canónica deixa de ser incontornável há cerca de um século, pese embora as limitações financeiras da classe baixa em relação à utilização dos novos meios de transporte intra-urbanos. De qualquer forma, a relação entre as novas linhas de comboio, *tramway* ou carril americano e a construção de novas periferias é evidente, já que o carril arrastou consigo a urbanização, criando novos aglomerados junto a estações e apeadeiros e organizando muitas expansões em faixas alongadas, ou polaridades junto a estações, por vezes com demolição e reestruturação de áreas já edificadas.

No entanto, num tempo em que mais de metade do salário do operário era despendido em alimentação e o (pouco) que sobrava em rendas para a habitação, a utilização dos transportes ou a mudança de residência eram luxos inimagináveis para a maioria. Por tudo isto, o fator essencial na escolha de residência por parte do operário era a localização da fábrica onde laborava, porque as horas de trabalho eram longas e a prática comum de deslocação era andar a pé.

¹ Tendo em conta esta situação, foi criado, em 1837, o General Register Office, no Reino Unido, uma organização governamental destinada a apurar a condição da saúde pública. No início da década de 40, os resultados encontrados por esta unidade eram tão esclarecedores como aterradores: “as early as 1841 (...) the expectation of life at birth - 41 years in England and Wales overall and 45 in salubrious Surrey – was only 26 years in Liverpool: two years later in Manchester, it was only 24” (Hall, 1975, 26). A maior contribuição para esta realidade impressionante derivava dos elevados valores da mortalidade infantil. Em Liverpool, por exemplo, no início da década de 40 do século XIX, 259 em cada 1000 crianças morriam no primeiro ano de vida.

Apesar das suas variações geográficas, o subúrbio assumirá então ser esta moeda de duas caras: por um lado, um lugar de ganhos com o negócio imobiliário, nos loteamentos rápidos das propriedades na periferia imediata da cidade, sobretudo na segunda metade de XIX; por outro, um lugar da calma, da tranquilidade e até de uma certa aspiração à ascensão social, em urbanizações de baixa densidade, estrategicamente situadas a uma certa distância dos limites da cidade.

À medida que o subúrbio se popularizou, o ideal suburbano ruiu, já que a urbanização acelerada ajudará a corromper a paisagem bucólica e romântica procurada pela elite cultural de então, que olha para estas novas urbanizações como a personificação do “capitalismo militar” e da falta de gosto, tanto nas soluções de modelos repetitivos, como em inadequados revivalismos italianizantes na Inglaterra, em Portugal sobretudo abasileirados, com amplo recurso a apelativos azulejos e ferros forjados, ou afrancesados, com cópia dos *chalets* balneares de Biarritz ou da Riviera Francesa.

À medida que o século XIX se aproxima do fim, multiplicam-se a uma velocidade impressionante, pelas mãos de construtores e proprietários ávidos de lucro, quarteirões de rendas baixas na periferia, num movimento potenciado pela deslocalização da indústria. A cidade expande-se sem, ou praticamente nenhum, controlo público, preenchendo e ultrapassando o *inner fringe belt*, do período pré-industrial².

Nalguns casos, a construção ilegal, individual, de barracas, normalmente designada como bairro de lata, favela ou “*slum*”, era a única solução encontrada pelos migrantes rurais (tal como ocorrerá mais tarde no Sul da Europa), com a subida do preço do solo e das rendas dos espaços centrais da cidade, a empurrarem os mais frágeis economicamente para a periferia vaga encostada ao limite físico da cidade, onde as construções contrastam com a arquitetura formal e elegante do miolo urbano, assim como com os subúrbios da classe média e alta.

Os grandes trabalhos de Haussmann, em meados de XIX, proporcionaram, eventualmente, o melhor exemplo deste contraste, que, em Paris, se desenvolveu entre o centro glamoroso e distinto da capital francesa e uma área, supostamente *non aedificandi*, anexa às fortificações parisienses, no limite da cidade, que foi densamente ocupada por barracas e outras construções de iniciativa individual, sem desenho nem projeto, cujos habitantes, “*nicknamed zoniers, still numbered more than 40,000 in the mid-1920s*”. (Kostof, 1999: 52)

Mas a invasão do subúrbio, ou melhor, a expansão da cidade para lá da cidade histórica também foi objeto de planeamento, físico e social, em desenhos e projetos, nalguns casos de enorme ambição, noutros cosendo as irregularidades do crescimento desregulado.

² A paisagem descrita por Engels, em 1845, aquando do politicamente influente “*The condition of the working class in England*” é reveladora do cenário criado no subúrbio de Manchester: “*Here all the features of a city are lost. Single rows of houses or groups of streets stand, here and there, like little villages on the naked, not even grass-grown clay soil; the houses, or rather cottages, are in bad order, never repaired, filthy, with damp, unclean, cellar dwellings; the lanes are neither paved nor supplied with sewers, but harbour numerous colonies of swine penned in small sties or yards, or wandering unrestrained through the neighbourhood. The mud in the streets is so deep that there is never a chance, except in the driest weather, of walking without sinking into it ankle deep at every step. (...)*”. (Engels, 1845)

Em Espanha, Barcelona e Madrid são dois casos modelares. Em Barcelona, o plano de Ildefons Cerda deixou a cidade antiga intacta e programou uma malha ortogonal para cerca de 26 km², em arruamentos de largura semelhante e quarteirões de cantos cortados, numa regularidade, animada apenas pelo cruzamento de duas avenidas diagonais. Em Madrid, propunha-se, em 1882, a construção de um subúrbio afastado da cidade central, dela separada por um cinturão verde com uma largura variável de 4 a 7 km. A Ciudad Lineal é um “*manifesto anticonformista e progressista (...) que aparece como reacção à banalidade geométrica rígida dos bairros de expansão de Madrid*” (Delfante, 1997: 270). A ideia sustentava-se na criação de um eixo residencial de baixa densidade, povoado de jardins e organizado por uma via central arborizada de circulação rápida que previa a introdução do transporte por carril, separando peões, bicicletas e carruagens. Era a antecipação dos princípios howardianos da cidade-jardim. O plano procurava reunir as vantagens da urbanidade e as virtudes do campo, resultando, em projeto, num subúrbio desconcentrado, promovido por uma sociedade financeira – Companhia Madrileña de Urbanização, fundada pelo engenheiro que concebeu a ideia – Arturo Soria y Mata.

Ao contrário do ideal progressista e capitalista de Soria y Mata, a ligação entre cidade e campo de Ebenezer Howard, com o movimento “Garden City”, do final do século XIX, surge como solução cooperativista na busca de uma solução política e não apenas urbanística para resolver os problemas profundos das cidades vitorianas inglesas, pese embora possam ser apontadas origens mais longínquas, em lugares como Bourneville (1879), subúrbio residencial dos trabalhadores da Cadbury, ou ainda antes, nos Estados Unidos, em Glendale (1851), no Ohio. Howard, muito mais que o planeamento físico de um subúrbio, pretendia uma transformação profunda na relação entre indivíduos, fundada na liberdade e na solidariedade, que um meio mais adequado ajudaria a fazer germinar. Por isso, as suas propostas são diagramas e não projetos finais e em cada um deles a frase “Plan must depend upon site selected” aparece com destaque. Na “Social City”, uma série de cidades-jardim, cada uma com um máximo de 320000 habitantes, em torno da cidade central, seria devidamente ligada por uma eficaz rede de transportes rodo e ferroviários que permitiria um funcionamento saudável e equilibrado.

Um outro caso modelar da intervenção planeada, na relação entre centro e subúrbio, realizou-se em Viena. As muralhas medievais, fortificadas por bastiões no período moderno, foram apenas apeadas em 1857, por ordem do imperador Francisco José, numa altura em que a cidade se expandia muito para lá delas, libertando propriedade pública, livre de expropriações. Do lado de lá, um enorme subúrbio exterior à muralha medieval havia inclusivamente recebido o seu próprio muro de proteção, a *linienwall*, em 1704. Em meados do século XIX, “*there were more than thirty distinct working-class suburbs between the glacis of the old circuit and the linienwall*” (Kostof, 1999: 52). Por sugestão do exército foi criada uma avenida de largura extraordinária, bem para lá da escala humana (como, na altura, apontou Camillo Sitte), para facilitar a intervenção das tropas, a RingStrasse, fim do centro e princípio do subúrbio, onde se situam hoje os mais importantes edifícios de administração pública, quer municipal, quer nacional; um conjunto de importantes instituições culturais; e vários quarteirões

elegantes da classe alta, no miolo de jardins públicos que asseguram uma distância de “proteção” entre classes, ou seja, *“what had been a military insulation belt became a sociological isolation belt”* (Schorske, 1980: 33). Como apontou Kostof (1999: 156), ao longo do século XIX, *“when constitutional monarchies and the instruments of the Liberal State succeeded the Age of Absolutism (...) the civic centre dispersed its concentrated energies into multiple squares, some showcasing branches of the prodigious new bureaucracy, and other framing new cultural institutions. In Vienna’s Ringstrasse, (...) the panoply of the Liberal State was disposed in one broad urban swath”*.

A explosão da cidade que se verificou no século XIX, tanto no que se refere aos enclaves das classes favorecidas como nas improvisações dos mais pobres, é originada também pela profunda alteração na relação entre o indivíduo e a propriedade, já que a terra passa a ser vista como um negócio, objeto de jogo especulativo, de compra e venda, ganho e proveito, o que terá um papel essencial na “democratização” dos processos de urbanização, contradizendo velhas disposições feudais e prerrogativas reais, o que remonta pelo menos ao século XVI no caso de Paris.

O fim do “Antigo Regime” e em especial a perda de propriedades das ordens religiosas (que ocorre na sequência da emergência liberal) que transitam para a fazenda nacional ou para a coroa, permite uma grande disponibilidade de terrenos para acolher a expansão urbana, apesar de as propriedades privadas estarem, em regra, na posse de um número reduzido de proprietários, que controlam vastos terrenos nos limites da cidade construída.

As novas urbanizações nestas propriedades foi realizada através de diferentes processos. Nuns casos, o terreno era vendido diretamente aos construtores, num procedimento que seria o dominante ou, pelo menos, o mais usual; noutros, o proprietário fazia a transmissão dos seus terrenos por enfiteuse, com o terreno a ser arrendado por um foro anual, por um tempo definido, que variava com regularidade, o que inclusivamente obrigará a significativas alterações legais nos códigos civis europeus.

A expansão urbana para os subúrbios, tanto no que se refere à sua orientação, como no conceito e natureza, dependeram largamente dos proprietários dos terrenos e do controlo, mais ou menos apertado, que eles exerciam sobre o loteamento e a urbanização dos seus terrenos. Destas decisões resultaram a aparência, a condição e a organização futura dos mesmos.

No Porto, havendo grandes proprietários entre algumas famílias aristocráticas como a dos Cirne de Madureira, o maior em torno da cidade antiga era a Colegiada de Cedofeita, que detinha um vasto terreno na parte ocidental do Porto. A partir de 1834 e no seguimento de medidas que visavam a redução dos bens patrimoniais das ordens religiosas, é elaborada legislação sobre emprazamentos e remissão de foros (iniciada com o decreto de 13 de Agosto de 1832), que ameaçarão o controlo destes terrenos pela colegiada de Cedofeita e que esta defende ao longo do século.

Outro processo foi o loteamento das *common lands* ou baldios que se mantinham à ilharga da cidade e que serviam, até então, para o pastoreio, para a colheita de lenha ou recolha de adubos naturais. Para o efeito foram criadas comissões locais ou municipais que organizavam os lotes a partir dos velhos

alinhamentos de estradas e carreiros públicos, gerando por vezes um número alargado de novos proprietários de pequenos lotes, onde o controlo sobre a construção era muito reduzido.

A partir do momento que uma boa fatia dos terrenos na bordadura da cidade é de propriedade privada e que, diminuindo a dimensão média dos terrenos, aumenta significativamente o número de proprietários, a gestão da expansão urbana torna-se mais difícil, com o desenvolvimento suburbano a fazer-se por um processo em que se articulam construtores, proprietários e especuladores, para alimentar a procura de habitação na periferia da cidade.

Mas para além deste processo, que no caso português é essencialmente herdeiro do liberalismo político e económico que se instala pós-1834, os núcleos antigos que povoam o espaço periurbano da cidade há vários séculos, vão-se enchendo também à medida que o século XIX se esgota, como é tão bem descrito num relatório municipal do princípio do século XX: “*são aldeolas no seio da cidade, ainda hoje encobertas no modesto nome de lugares que abundam principalmente na freguesia de Campanhã. Estes lugarejos, de maior ou menor importância, são outros tantos nucleozitos, que vão estendendo os seus arruamentos por entre as veredas que os cortam, ficando-nos a impressão que são elas que caminham para a cidade e não esta para elas*” (relatório municipal de 1905 citado in Gaspar, 1995: 49). Tanto por este surto demográfico como pelo seu próprio desenvolvimento económico, em particular no prolongamento da euforia fontista de obras públicas, a cidade acelerou a sua transformação e alargou os seus limites. A listagem das obras realizadas na cidade, em particular a partir da década de 50 de Oitocentos é muito longa, e o volume de aberturas e prolongamentos de ruas muito considerável, e muito maior o número de edifícios construídos, reconstruídos e que sofreram obras de beneficiação. Para uma burguesia portuense endinheirada, era o tempo da busca pela privacidade e pela fuga aos perigos da cólera e da peste nos subúrbios servidos a partir de 1872 pelo carril, cuja introdução foi facilitada pelas vias largas e retilíneas que o urbanismo barroco do final do século anterior havia definido. Por outro lado, à medida que a indústria abandona o centro, a população mais pobre ocupa as antigas aldeias periféricas que rodeavam a cidade e o miolo dos quarteirões das artérias criadas na primeira metade do século XIX nas raias da cidade, multiplicando as “ilhas”, em particular junto das novas estações de caminho-de-ferro, em Campanhã e na Boavista.

A tentativa de controlo deste crescimento suburbano desenfreado, através de políticas de contenção urbanística, é antiga, de que um dos mais famosos é a criação de um *greenbelt*, um vasto anel sem edificações em torno de Londres, com usos como a agricultura ou a recreação, que limitaria a expansão da cidade. Owen ou Howard, um no princípio, outro no fim do século XIX, definiram este perímetro à volta dos novos núcleos como obrigatório. Noutros casos, como nas novas cidades da Austrália ou da Nova Zelândia, de que Adelaide terá sido a primeira (com desenho do Coronel William Light, em 1837), o anel verde é parte fundamental. Esta terá tido uma enorme influência para a conceptualização da cidade-jardim por Howard, ao organizar-se nas 3 dimensões: *townland*, *parkland* e *suburban land*, num esquema reproduzido em várias outras cidades patrocinadas pelo governo inglês até à segunda década do século XX, as quais se organizavam em quadrículas, onde era

planeado, de raiz, o subúrbio, definido para lá da *parkland*, ou área de parque, o qual tinha, por sua vez, o seu próprio *greenbelt* (Kostof, 1999).

3. Suburbanização na transição de século (XX/XXI)

Muito do que ficou dito para finais do século XIX parece próximo ao que se passou em finais do século XX, com um conjunto alargado de transformações muito significativas a ocorrerem num curto período de tempo. Com efeito, após os anos 1970/80 a generalidade das regiões metropolitanas e das áreas urbanas portuguesas viveram processos de transformação intensos e acelerados, facilitados por alterações como o acesso generalizado da mulher ao mercado de trabalho, o aumento do poder de compra, a facilidade de acesso ao crédito e aquisição de residência própria e a “revolução comercial”.

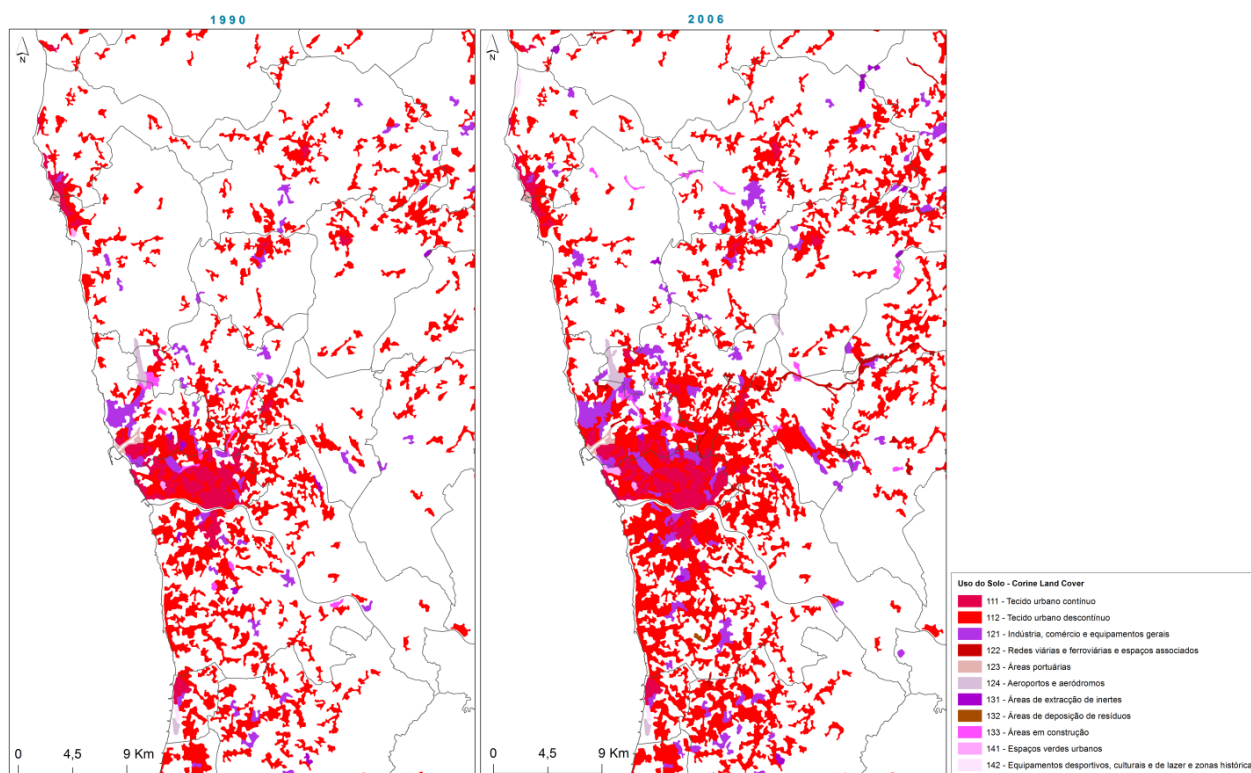


Figura 1 – Variação dos territórios artificializados no Grande Porto entre 1990 e 2006.

Fonte: Caetano et al, (2009)

No caso do Porto, o processo de suburbanização e aumento da mobilidade, com contínuo aumento do número de deslocações individuais diárias, levou à constituição de um território urbano mais fragmentado e descontínuo, mas fortemente expandido, numa “bacia de vida” que se constitui como a cidade expandida, multimunicipal e policêntrica. Em contrapartida, a cidade histórica entra em quebra, registando-se um processo de duplo empobrecimento e abandono do tradicional centro da cidade, já que pessoas e atividades económicas são atraídas para novas localizações e em algumas artérias o número de prédios devolutos ou em ruínas começa a ser superior ao número dos que estão ocupados.

A progressiva degradação e decadência do parque edificado, ao qual as políticas e estruturas públicas tardaram a dar uma resposta eficaz, associadas à pulverização da propriedade, o elevado preço do solo, uma política de rendas desatualizada e a aplicação de proteções patrimoniais e regras que dificultam a agilidade dos processos de restauro, reabilitação ou renovação, leva a dificultar significativamente a atração de novas empresas e residentes e sequer a sustentar as/os existentes.

É neste contexto que se assiste a uma progressiva atração do subúrbio, designadamente nos municípios da primeira coroa (Matosinhos, Maia, Valongo, Gondomar e Vila Nova de Gaia). Os efeitos começam por sentir-se na dimensão populacional, com fortes crescimentos (mais ainda em relação a um “centro” em perda), com elevada percentagem de população jovem e em idade ativa. Neste processo, não apenas o funcionamento do mercado – e a facilidade de crédito bancário – tem um papel decisivo, como muitas vezes o mesmo é incentivado por ações públicas, por exemplo pela reprodução de velhos modelos de habitação social concentrada que junta os mais desfavorecidos em espaços desvalorizados da periferia (como em Campanhã, Alfena, São Pedro da Cova, Baguim do Monte, Perafita, ou Olival). O forte crescimento populacional da periferia, aliado à melhoria generalizada das acessibilidades, conduziu também ao crescimento do emprego, numa periferia que nunca foi apenas lugar de dormitório, aproveitando o processo de desindustrialização da cidade-centro e a criação de muitas novas empresas para viabilizar a criação/instalação (em alguns casos de forma planeada, noutras de forma espontânea) de núcleos industriais/empresariais nos concelhos da envolvente imediata e mesmo noutros mais distantes, mas de tradição industrial (como Trofa, Santo Tirso, Paredes, Penafiel, Felgueiras, Santa Maria da Feira e São João da Madeira).

A suburbanização alargou-se a outros domínios, muito por causa da multiplicação do número de centros comerciais e outras grandes superfícies e da acrescida importância que adquirem os espaços de consumo e lazer no final do século XX, os quais se consolidarão também como espaços de socialização e de referência no dia-a-dia da metrópole (fig. 2). O horário de funcionamento, a concentração de grande diversidade da oferta e a sua associação à novidade e à marca estrangeira tornam-nos especialmente atrativos, sobretudo se consideramos a sua localização face à nova distribuição da população e a facilidade de estacionamento automóvel e até acesso por transporte público.

O processo intenso e acelerado de suburbanização é ainda fomentado por grandes equipamentos de dimensão metropolitana e vocação internacional, como o aeroporto e os centros de congressos e exposições, num quadro que revoluciona as relações entre centro e periferia e coloca até em causa os conceitos, face a um mosaico onde a proximidade, numa metrópole expandida e polinucleada, é marcada por um número cada vez maior e mais diversificado de enclaves (bairros sociais, condomínios fechados, ...) e polaridades.

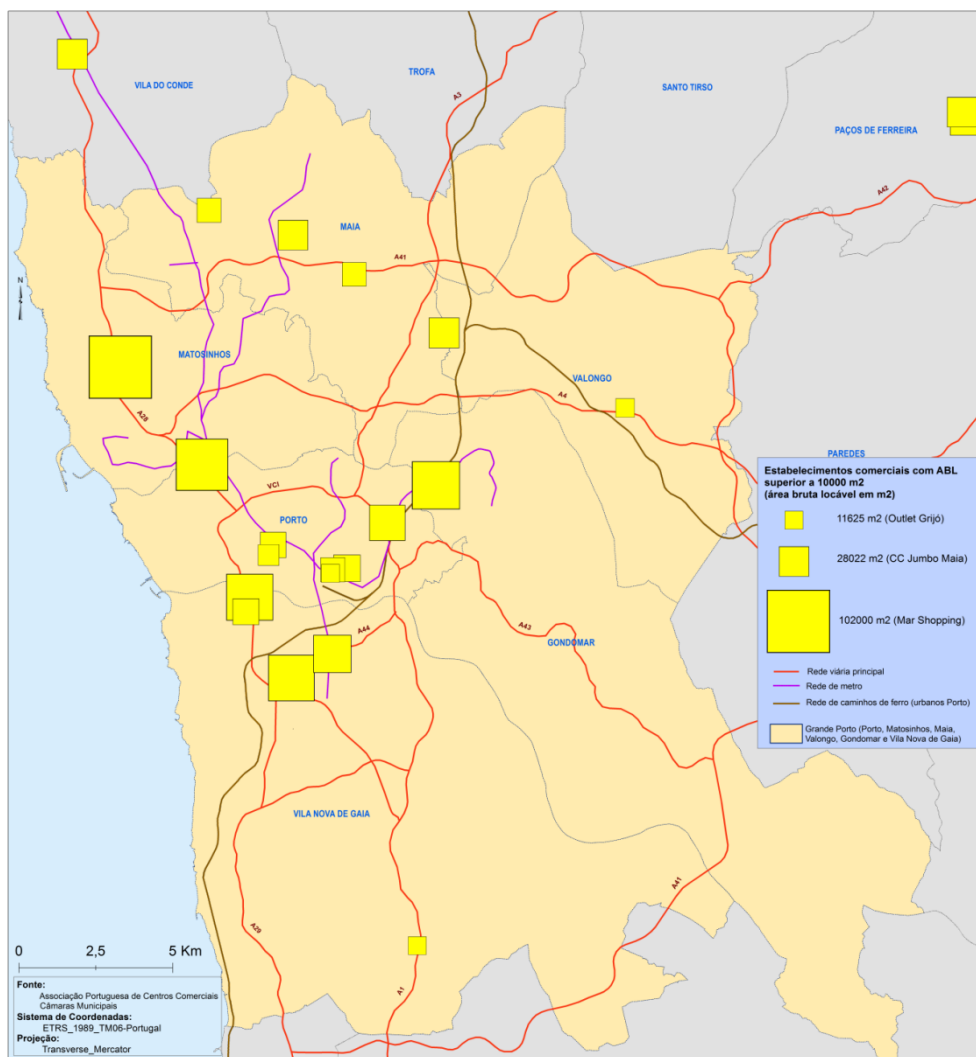


Figura 2 – Estabelecimentos comerciais com área bruta locável superior a 10000m²

4. Conclusão

Se o subúrbio tem origem remota, a intensidade com que se constrói e a dimensão que adquire o processo que leva ao aumento da população, do espaço urbanizado e de usos urbanos na envolvente da cidade preexistente, variam. Considera-se que conhecem uma especial expressão em Portugal nas últimas décadas dos séculos XIX e nos finais do século XX. Em ambas as situações, tal como se verificou noutros países algumas décadas antes, o contexto está marcado pela importância da livre iniciativa (na expressão de Oitocentos que hoje tenderíamos a classificar de “mercado”) e por alterações de diverso tipo que consubstanciaram verdadeiras revoluções, na capacidade de transformação e na estrutura da oferta de bens e serviços, por exemplo, onde o aumento da mobilidade parece ter sido determinante.

A escala e o tipo de transformações, todavia, são diversos. De facto, se as mudanças de finais de XIX não tinham comparação com o que se conhecia do passado e o crescimento da primeira coroa do que

hoje chamaríamos cidade histórica teve aumentos populacionais brutais (de mais de 100% entre 1878 e 1911 como no caso das freguesias de Bonfim, Campanhã, Nevogilde e Paranhos), na transição para o século XXI assistimos a um processo de urbanização onde sobressai a expressão física, com a mancha urbana a mais duplicar a sua área em meio século, apesar de no mesmo período o crescimento populacional ter sido apenas de 43,8% nos 6 municípios da aglomeração central da região urbana do Noroeste (identificados na fig. 2).

Tal como na transição do século XIX para o século XX também agora se pode falar de uma transformação profunda na relação da sociedade com o espaço, ancorada, entre outros aspetos, numa forte aposta na construção nova em detrimento da reabilitação/renovação, muito impulsionada pelo acesso facilitado ao crédito e pelo aumento do poder de compra e da mobilidade de um número acrescido de pessoas e famílias. Contudo, apesar de se intensificar neste período a descentralização da residência e o padrão difuso de localização empresarial e se possa falar da acentuação de um multicentrismo afinal secular, o Porto, centro tradicional, consolida-se enquanto território simbólico e estruturante das dinâmicas regionais.

Neste processo, a ação dos agentes e das políticas públicas, através designadamente de instrumentos de planeamento, é marcada por uma evidente desarticulação territorial e por uma intervenção individualizada de cada um dos municípios, no que parece ser um claro desfasamento entre os espaços vitais e os espaços de administração pública, ao mesmo tempo que ganha importância o desempenho de empresas e das pessoas individualmente e em grupos mais ou menos institucionalizados.

Referências bibliográficas

- Caetano, M., Nunes, V. e Nunes, A. 2009. CORINE Land Cover 2006 for Continental Portugal, Relatório técnico, Instituto Geográfico Português.
- Carter, Harold (1983). An Introduction to Urban Historical Geography, London, Edward Arnold.
- Delfante, Charles (1997). A grande história da cidade. Da mesopotâmia aos Estados Unidos. Lisboa, Instituto Piaget.
- Engels, Friedrich (1845). The condition of the working class in England. (Consultado online em <http://www.gutenberg.org/files/17306/17306-h/17306-h.htm>)
- Hall, Peter (1975). Urban & Regional Planning. London, Penguin books.
- Keane, D. J. (1976). “Suburban Growth” in BARLEY, M. W. (ed.) (1976), The Plans and Topography of Medieval Towns in England and Wales, Council for British Archaeology, Research Report 14.
- Knox, Paul (1982). Urban Social Geography – an introduction, London, Longman.
- Kostof, Spiro (1999). The City Assembled – The Elements of Urban Form Through History, London, Thames & Hudson.
- Larkham, Peter J.; Jones Andrew N. (1991). Glossary of Urban Form, Historical Geography Research Series, n.º 26.
- Pereira, Gaspar Martins (1995). Famílias Portuenses na Viragem do Século (1880-1910), Biblioteca das Ciências do Homem, Porto, Edições Afrontamento.

Schorske, Carl (1980). Fin-de-Siècle Vienna: Politics and Culture. (Consultado online em <http://books.google.pt/books?id=rz85AAAAIAAJ&lpg=PP1&hl=ptPT&pg=PP1#v=onepage&q&f=false>)

Thompson, F. M. L. (1982). The rise of Suburbia. Leicester, Leicester University Press.

Witcher, R. E. (2005). The extended metropolis: urbs, suburbium and population, Journal of Roman archaeology, 18 pp. 120-138.

Poluição Luminosa: Um problema no Planeamento Urbano

Susana Paixão, ESTeSC e CEGOT, supaixao@estescoimbra.pt

Cristiana Martins, ESTeSC, cristiana_figueiredo@hotmail.com

Nelson Leite e Sá, ESTeSC, nelsonsa@estescoimbra.pt

Ana Ferreira, ESTeSC, anaferreira@estescoimbra.pt

João Paulo Figueiredo, ESTeSC, jpfigueiredo1974@gmail.com

Resumo

A iluminação pública é um serviço de extrema importância para o bem-estar de uma comunidade. Muitos dos projetos de iluminação são antigos, empregando mais energia do que a necessária, causando uma luz excessiva ou intrusiva denominada por poluição luminosa. A própria geometria dos postes de iluminação e o Ordenamento do Território influenciam o risco para a saúde pública através das perturbações causadas por este tipo de poluição no ritmo circadiano do indivíduo. Visando a eficiência energética, os projetos atuais, promovem a substituição das lâmpadas de vapor de sódio por LED's. Nesse sentido, este estudo teve como objetivo, analisar os níveis de iluminância associados a um sistema de iluminação pública com lâmpadas convencionais e outro com recurso a tecnologia LED, verificando o custo ambiental e energético associado e relacioná-lo com a existência de poluição luminosa e percepção de risco das populações em virtude das alterações de iluminância que se observam no território entre os dois sistemas de iluminação.

Palavras-chave

Iluminação pública, tecnologia LED, lâmpadas vapor de sódio, poluição luminosa, segurança.

Abstract

The public lighting is a very relevant service to a community well-being. Many of the lighting projects are ancient, by using more energy than the one that is really needed, causing an excessive or intrusive lighting, nominated by light pollution. The geometry of lampposts and Territorial influence risk to public health through the disruption caused by this type of pollution in the circadian rhythm of the individual. Aiming to the energetic efficiency, the current projects, promote the replacing of sodium-steam lamps by the LED's ones. Following this meaning, this project had as main goal to analyse the lighting levels associated to a public lighting system, using conventional lamps and other using a LED technology resource, checking up the environmental and energetic cost associated and relate it to the existence of light pollution and risk perception of populations due to illuminance changes occurring in the territory between the two lighting systems.

Keywords

Public lighting, LED technology, sodium-steam lamps, light pollution, security.

1. Introdução

A iluminação pública é essencial à qualidade de vida nos centros urbanos, actuando como instrumento de cidadania, permitindo aos habitantes desfrutar, plenamente, do espaço público no período nocturno.

(1)

A iluminação pública deve ser considerada um serviço público, prestado pelos órgãos de gestão autárquica aos cidadãos, e ao qual devem ser aplicados os mesmos requisitos de eficiência e de qualidade exigidos aos outros serviços públicos (distribuição de água potável, distribuição de gás urbano, saneamento básico, etc.).⁽²⁾

Além de estar diretamente ligada à segurança pública no tráfego, a iluminação pública previne a criminalidade, embeleza as áreas urbanas, destaca e valoriza monumentos, prédios e paisagens e facilita o tráfego rodoviário.⁽²⁾ Existem, portanto, inúmeros aspectos a ter em consideração num projecto de iluminação pública.⁽³⁾⁽⁴⁾

Todos os projetos de iluminação pública devem ter como meta fornecer a quantidade de luz necessária para garantir segurança, conforto e eficiência às atividades que serão desenvolvidas. Deverá também minimizar a fadiga visual, através da adoção de medidas contra o ofuscamento e pela manutenção de uniformidade. A seleção das lâmpadas obrigatoriamente deve ter em consideração a reprodução de cores, que muitas vezes é negligenciada sob a convicção, com base num aspeto puramente técnico, que apenas a identificação de obstáculos ou pessoas é suficiente. O projeto deve ser ecologicamente correto e utilizar lâmpadas e luminárias que sejam energeticamente eficientes.⁽⁵⁾

Quando os efeitos da iluminação pública são outros que não a sua finalidade, podemos afirmar que se torna um poluente, ou seja, a luz é algo positivo porque melhora a visibilidade, no entanto, é considerada poluição luminosa quando provoca ofuscamento, aumenta sombras ou clareia as estrelas, reduzindo a visibilidade.⁽⁶⁾

Nas últimas décadas tem ocorrido um aumento crescente do brilho no céu nocturno. Este aumento de luminosidade no céu é um dos efeitos mais notáveis da poluição luminosa, que pode ser definida como uma alteração nos níveis naturais de luz no ambiente externo devido à iluminação artificial.⁽⁷⁾ A poluição luminosa resulta do mau planeamento das luminárias que compõem os sistemas de iluminação. Uma luminária correcta, anti-poluente, direcciona a luz para o local a ser iluminado, eliminando o desperdício de luz.⁽⁸⁾ Em vez disso, muitas das luminárias actuais, deixam a luz escapar em direcções inúteis.

Esta problemática terá no entanto de ser abordada de uma forma global, tendo em conta todas as suas componentes, e em particular o território circundante. É evidente que não se resolverá o problema da mesma forma se a instalação de iluminação incriminada estiver situada em pleno centro urbano, na periferia ou numa zona rural. É necessário respeitar uma hierarquia entre os locais expostos.⁽²⁾

O excesso de iluminação não pode ser apontado como qualidade de vida para os cidadãos. Os sistemas mal projectados são responsáveis por um desnecessário gasto energético, assim como pelo aumento das emissões de dióxido de carbono e, conseqüentemente, do aquecimento global.⁽⁶⁾

A utilização excessiva de energia face ao que é desejável e necessário tem igualmente conseqüências económicas, uma vez que obriga a despender de recursos adicionais. Por outro lado, atendendo aos tempos de vida útil relativamente reduzidos das diferentes tecnologias utilizadas, agravam-se os custos

operacionais relacionados com a substituição de lâmpadas e manutenção generalizada dos equipamentos, significando prejuízo para o responsável pelo seu custo. ⁽³⁾

O uso inadequado da luz produz, ainda, impacte negativo sobre a biodiversidade e saúde humana. Diversas pesquisas sobre insectos, tartarugas, aves, peixes, répteis e outras espécies selvagens mostram que a poluição luminosa afecta aspectos da sua vida, tais como a migração, reprodução e alimentação. ⁽¹⁰⁾ No que diz respeito à saúde humana, o excesso de luz compromete a regularidade do ritmo circadiano do ser humano, influenciando negativamente o metabolismo que, normalmente, aproveita a escuridão noturna para o repouso. ⁽⁹⁾

A utilização eficiente de energia (ou simplesmente *eficiência energética*) consiste na utilização de uma menor quantidade de energia para se alcançar o mesmo objectivo. O nível de redução da quantidade de energia necessária define o patamar de eficiência. Assim, quanto maior for a redução efectuada, mais eficiente é o sistema.

Em iluminação a *eficiência energética* passa então pela utilização de uma menor quantidade de energia eléctrica sem comprometer qualitativa e quantitativamente os níveis de iluminação desejados. De uma forma simples, baseia-se na utilização de sistemas de iluminação eficientes. ⁽³⁾

Nos últimos anos, um novo conceito em iluminação vem-se estabelecendo de uma forma progressivamente inequívoca. Trata-se do emprego de díodos emissores de luz, ou LEDs (*Light Emitting Diodes*⁽¹¹⁾), em sistemas de iluminação destinados ao ambiente doméstico, comercial, industrial e, mais recentemente, à iluminação pública. ⁽¹²⁾

Comparativamente com a grande maioria das tecnologias convencionais existentes actualmente no mercado, a mais recente evolução da tecnologia LED (*Light Emitting Diode*) garante uma melhor qualidade de iluminação o que corresponde a um enorme contributo no sentido da eficiência energética. ⁽¹¹⁾

Os actuais sistemas de iluminação pública (sistemas com lâmpadas de vapor de sódio de alta pressão ⁽¹³⁾) encontram-se com o futuro ameaçado, devido às grandes vantagens oferecidas pela nova tecnologia LED que já ilumina grandes áreas de Londres, Paris, Nova Iorque, Tóquio, outras metrópoles e algumas ruas de Portugal. ⁽²⁾

Os LED têm sido aclamados como o futuro da iluminação. ⁽¹²⁾ O novo sistema avança nas cidades europeias na substituição da iluminação pública tradicional, a ponto de se prever que na próxima década praticamente todo o continente europeu estará iluminado pela LED. Uma tendência que se deve tornar mundial, devido às vantagens do novo sistema. ⁽²⁾

A sua dimensão compacta, o maior tempo de vida útil, os baixos requisitos de manutenção, a luz branca, a eficácia luminosa crescente e a não emissão de radiação UV, evitando, assim, a atracção de insectos à luminária e, conseqüentemente, a degradação das suas características originais são algumas vantagens apresentadas pela tecnologia LED. ⁽¹²⁾⁽¹³⁾ Alguns estudos demonstram que a presença de insectos nas luminárias leva a um risco acrescido de infecção por doenças transmitidas por vectores. Nestes estudos foram encontrados indícios de que a electrificação e a iluminação podem ser a fonte de

novos modos de transmissão de três conhecidas doenças infecciosas, a saber, doença de Chagas, *leishmaniose* e malária. ⁽¹⁴⁾

É de salientar que esta tecnologia, quando comparada com as lâmpadas tradicionais, é considerada ambientalmente mais correcta, pois não são utilizados componentes tóxicos na sua fabricação. Esta tecnologia atingiu um ponto em que a eficácia luminosa e o tempo de vida útil tornam os LED fontes ideais para aplicação em iluminação pública. ⁽²⁾⁽¹²⁾

Face ao anteriormente referido, constituiu-se como um dos objectivos deste estudo medir e analisar os níveis de iluminância associados a dois sistemas de iluminação pública distintos, um sistema com lâmpadas convencionais e outro com recurso a tecnologia LED, a fim de determinar o custo ambiental e energético associado a cada um deles, relacionando estes parâmetros com a existência de poluição luminosa.

A iluminação LED é recente e a população não está habituada a esta tecnologia. Além disso não existe uma grande experiência prática em iluminação pública com LED, apesar de algumas ruas já se encontrarem com este tipo de iluminação. Os meios de comunicação confrontam-se regularmente com os últimos desenvolvimentos LED. Novas empresas de iluminação mostram as suas luminárias LED e prometem-lhe a mais alta eficiência, uma economia de energia enorme e um tempo de vida útil mais longo. O resultado é uma vasta oferta de luminárias LED fortes e fracas. Mas ainda persistem dúvidas e perguntas acerca desta tecnologia, que para muitos ainda é totalmente desconhecida. ⁽¹⁵⁾ A tomada de decisões por parte das administrações públicas, neste caso específico, a alteração dos sistemas de iluminação pública, nem sempre agradam a todos os cidadãos. Alguns cidadãos demonstram rejeição ou resistência a essa proposta de mudança. Este tipo de rejeição ficou conhecido como *efeito NIMBY* (*Not In My Back Yard* – não no meu quintal). O *efeito NIMBY* está relacionado com a percepção social de risco, a atribuição de causas e potencialidades de alteração do próprio bem-estar do cidadão, levando a que este apresente condutas de auto-defesa.

Assim, definiu-se como outro dos objectivos deste estudo, averiguar a percepção de risco da população face à alteração do sistema de iluminação pública, bem como auscultar a população sobre o conhecimento da poluição luminosa.

2. Material e Métodos

O estudo desenvolveu-se no 1º semestre de 2011, encontrando-se o período de recolha de dados compreendido entre os meses de Fevereiro a Abril de 2011. Este estudo é de nível II, do tipo *descritivo-correlacional* e de natureza transversal. Para a recolha de dados foram utilizados dois métodos diferentes: medições de iluminância e questionários aplicados à população, pelo que estamos perante universos, população-alvo e amostras diferentes. Começando pelas medições de iluminância, o universo do estudo foi constituído por todos os postes de iluminação existentes no concelho de Águeda. A população-alvo foi composta por todos os sistemas de iluminação pública da cidade de

Águeda, sendo a amostra constituída por 31 postes de iluminação. No que diz à averiguação da percepção de risco, o universo do estudo compreende toda a população da cidade de Águeda. No que toca à população-alvo, esta foi constituída pelos cidadãos residentes nas duas ruas onde foram efectuadas as medições, estabelecendo-se, assim, a amostra em 214 pessoas. A concepção do desenho amostral ficou estabelecida, para ambos os casos, quanto ao tipo, como não probabilística e, quanto à técnica, por selecção racional ou por tipicidade para as medições de iluminância e por acidental ou por conveniência para os questionários.

Como já foi referido, a recolha de dados foi realizada através de dois métodos: medições de iluminância e questionários. As medições de iluminância foram realizadas em duas ruas da cidade de Águeda com sistemas de iluminação diferentes, um sistema com lâmpadas convencionais e outro com recurso à tecnologia LED. As medições foram efectuadas, em média, de vinte em vinte metros, no eixo da via e a um metro de altura em relação ao solo. Durante os períodos de medição foram tidos em conta alguns aspectos importantes, tais como, a ausência de sombras nos locais de medição, o distanciamento a qualquer obstáculo presente nas vias que pudesse vir a colocar em causa o resultado da medição e as fases da lua. Foram realizadas medições em noites de Lua Cheia e Lua Nova. Os valores apresentados tiveram por base um período de funcionamento dos postes de iluminação correspondente a 10 horas, para ambos os sistemas de iluminação e uma potência média das lâmpadas de vapor de sódio de alta pressão (convencionais) de 250W e das lâmpadas LED de 80W.

Para a realização das medições utilizou-se um Luxímetro da marca GOSSEN, modelo MAVOLUX 5032 e número de identificação 6A11037, com Certificado de Calibração nº COPT 16/06 emitido em 27 de Janeiro de 2006. Após a recolha de dados, procedeu-se à sua inserção numa matriz de dados, perspectivando-se o seu tratamento posterior. Para analisar as instalações de iluminação pública e avaliar o seu impacte ambiental em termos de poluição luminosa produzida recorreu-se ao *software Roadpollution*, versão *Beta* 1.6.1. É de salientar que este *software* tem em conta alguns elementos fundamentais para os cálculos que efectua, nomeadamente, as características da rua que se pretende estudar (largura da via) e as luminárias, caracterizadas pela geometria do sistema de iluminação (altura dos postes de iluminação, comprimento do braço dos postes de iluminação e distância entre estes).⁽¹⁶⁾

Para o tratamento estatístico dos dados utilizou-se o *software Statistical Package for Social Sciences* (SPSS), versão 17.0.

Com vista à obtenção total dos questionários definidos na amostra, optou-se pela sua hetero-administração, ou seja, a população foi abordada pessoalmente pelo inquiridor, nas duas ruas de Águeda onde se realizou o estudo, e solicitada a preencher o questionário, sendo o inquiridor o responsável por completar o questionário a partir das respostas que lhe foram fornecidas. O questionário centrou-se inicialmente numa descrição dos dados pessoais dos inquiridos, sendo depois, desenvolvida uma parte mais conceptual que avalia o conhecimento da população face à poluição luminosa, bem como, a sua percepção de risco relativamente à alteração do sistema de iluminação pública.

Para avaliação dos pressupostos quanto ao tipo de estatística a aplicar (paramétrica ou não paramétrica) às variáveis em estudo (hipóteses de investigação) recorreu-se ao teste estatístico *Skewness* bem como ao *erro-padrão* associado. O valor do *Achatamento* da variável foi observado com recurso ao teste estatístico *Kurtosis* associado ao *erro-padrão*. A leitura dos dois coeficientes foi interpretada entre os valores padrão -2 e 2. No que diz respeito à distribuição normal, utilizou-se o teste estatístico *Kolmogorov-Smirnov* (com o factor de *Correcção de Lilliefors*) onde a mesma é considerada normal para um $\alpha > 0,05$.

Para verificar as hipóteses de investigação foram aplicados os testes estatísticos *t-Student* para amostras independentes, *t-Student* para uma amostra, teste da independência do *Qui-Quadrado*, teste da aderência do *Qui-Quadrado* e teste ANOVA para um factor. Quando se verificaram diferenças entre os grupos independentes, aplicou-se o teste de comparações múltiplas *Tukey* (HSD). A interpretação dos testes estatísticos foi realizada com base no nível de significância de $\alpha = 0,05$ com intervalo de confiança de 95%.

3. Resultados

De forma a facilitar a organização e compreensão dos resultados obtidos, optou-se por dividir a sua apresentação. Inicialmente, serão apresentados todos os resultados referentes às medições de iluminância e, posteriormente, os resultados respeitantes aos questionários.

3.1. Medições de Iluminância

A amostra foi composta por 31 postes de iluminação pública de duas ruas da cidade de Águeda, relativos a dois sistemas de iluminação distintos, sendo 15 postes com sistema de iluminação convencional e, os restantes (16) com recurso a tecnologia LED.

Perspectivando averiguar em qual dos dois sistemas de iluminação pública em estudo se obteve valores de iluminância mais elevados e efectuar a sua comparação com o valor de referência constante na norma BS EN 13201⁽¹⁷⁾, após análise estatística, obteve-se os resultados descritos no quadro 1.

Quadro 1 – Comparação dos valores de iluminância medida com o valor de referência

Tipo de lâmpada	N	Iluminância medida (lux)			Valor de referência (lux)	Diferença \bar{x} (lux)	p-value
		\bar{x}	s	Ep			
LED	32	41,85	0,559	0,099	20	21,85	0,000
Vapor de Sódio	30	36,65	6,256	1,142		16,65	0,000

Teste *t-Student* para uma amostra

Analisando o quadro 1 verificou-se que o sistema de iluminação pública com lâmpadas vapor de sódio de alta pressão apresentou valores médios de iluminância medida mais elevados do que as lâmpadas LED. Constata-se, ainda, que existiram diferenças estatisticamente significativas ($p\text{-value} < 0,001$) entre a iluminância medida e o valor de referência, sendo o sistema de iluminação com tecnologia LED aquele que apresenta valores mais elevados.

No intuito de verificar qual a percentagem de iluminância desperdiçada nos diferentes sistemas de iluminação, recorreu-se ao *software RoadPollution* que nos forneceu esses valores. Após tratamento estatístico, obteve-se o quadro 2.

Quadro 2 – Iluminância desperdiçada nos diferentes sistemas de iluminação

Tipo de lâmpada	N	Iluminância desperdiçada (%)		
		\bar{x}	s	Ep
LED	32	24,67	0,000	0,000
Vapor de Sódio	30	27,29	0,000	0,000

Teste *t-Student* para amostras independentes

Quanto às diferenças médias de iluminância desperdiçada por sistema de iluminação pública, pode constatar-se que as mesmas variaram de forma significativa ($p\text{-value} < 0,001$) por sistema de iluminação. Os sistemas de iluminação convencionais revelaram uma iluminância desperdiçada superior aos sistemas de iluminação com tecnologia LED.

A descrição dos factores energético, económico e ambiental associados à iluminação pública das ruas em estudo é apresentada no quadro 3. A fim de enriquecer o nosso estudo, possibilitando a comparação de dados respeitantes ao sistema de iluminação convencional, recorreu-se aos resultados obtidos num estudo realizado por Cravo ⁽¹⁸⁾.

Quadro 3 – Análise dos factores energético, económico e ambiental por janela temporal e por poste de iluminação

	Sistema de iluminação	Factor Energético (kWh)		Factor Económico (€)		Factor Ambiental (kg CO ₂)	
		Consumo	Desperdício	Consumo	Desperdício	Emissão CO ₂	Evitável
Diário	Convencional ⁽¹⁸⁾	1,50	0,60	0,15	0,06	0,55	0,22
	Convencional	2,50	0,68	0,26	0,07	0,92	0,25
	LED	0,8	0,20	0,08	0,02	0,30	0,07
Mensal	Convencional ⁽¹⁸⁾	45,00	18,03	4,41	1,77	16,50	6,60
	Convencional	75,00	20,46	7,80	2,10	27,60	7,50
	LED	24,00	5,91	2,40	0,60	9,00	2,10
Anual	Convencional ⁽¹⁸⁾	547,50	219,30	53,66	21,49	200,75	80,30
	Convencional	912,50	248,93	94,90	25,55	335,80	91,25
	LED	292,00	73,00	29,2	7,30	109,50	25,55

Nota: Todos os valores apresentados tiveram por base um período de funcionamento dos postes de iluminação correspondente a 10 horas.

No que diz respeito ao sistema de iluminação convencional, nomeadamente ao factor energético, observou-se um desperdício mensal de 20,46 kWh, por poste de iluminação. Quanto ao factor económico verificou-se um custo desnecessário, mensalmente, de 2,10€ e, no que concerne ao factor ambiental, foram emitidos 7,50 kg de CO₂ que poderiam ser evitados. Analisando os valores de desperdício apresentados pelo sistema de iluminação pública com tecnologia LED, observou-se que, mensalmente, são desperdiçados 5,91 kWh, o que correspondeu a um custo de 0,60€ e a uma emissão de CO₂ evitável correspondente a 2,10 kg.

Objectivando perceber se as fases da Lua influenciam a iluminância medida no sistema de iluminação pública com tecnologia LED, obteve-se o quadro 4.

Quadro 4 – Relação entre as fases da Lua e a iluminância medida

Fase da Lua	N	Iluminância medida (lux)
		\bar{x}
Lua Cheia	16	41,30
Lua Nova	16	42,40

Analisando o quadro anterior, observou-se que, na noite de Lua Nova, os valores médios de iluminância medida são ligeiramente superiores aos valores obtidos na noite de Lua Cheia, não sendo, essa diferença, considerada significativa.

3.2. Questionários

A amostra foi composta por 214 questionários, aplicados nas duas ruas de Águeda onde se realizou o estudo.

Tendo em vista verificar se as habilitações literárias que a pessoa possui influenciam o seu conhecimento sobre a poluição luminosa, obteve-se o quadro 5.

Quadro 5 – Relação entre as habilitações literárias da população e o seu conhecimento sobre poluição luminosa

Habilitações Literárias	N	Conhecimento da Poluição Luminosa (%)	
		Não	Sim
1º-3º Ciclo	63	27,6	1,9
Ensino Secundário	90	37,4	4,7
Ensino Superior	61	25,7	2,8
Total	214	90,7	9,3

Teste de independência do *Qui-quadrado* (p-value=0,602)

Após a análise do quadro anterior, é possível constatar que não se verificou uma relação entre as duas características estudadas (p-value>0,05). Verificou-se que apenas 9,3% da população inquirida conhece efectivamente a problemática da poluição luminosa, sendo que 4,7% da população conhecedora possuía o ensino secundário.

Com o intuito de saber se a idade da população influencia a sua preocupação face à poluição luminosa, após análise estatística, obteve-se o quadro seguinte.

Quadro 6 – Nível de preocupação da população e idade da população inquirida

Nível de Preocupação	N	Idade (anos)	
		\bar{x}	S
Nada	29	37,48	19,54
Pouco	27	30,59	15,92
Razoavelmente	89	37,19	18,50
Muito	45	42,98	20,81
Bastante	22	52,36	20,36
Total	212	39,19	19,72

Teste ANOVA para um factor (p-value=0,001)

Quanto à média de idades da população inquirida, pode constatar-se que a mesma variou de forma significativa por nível de preocupação.

Quadro 7 – Descrição das diferenças médias de idade

(I) Nível de Preocupação	(J) Nível de Preocupação	Idade (anos)	
		Diferença \bar{x}	p-value
Nada	Bastante	-14,881	0,049
Pouco	Bastante	-21,771	0,001
Razoavelmente	Bastante	-15,173	0,009

Variável dependente: Idade
 Teste de comparações múltiplas *Tukey* (HSD)

No que diz respeito à idade dos inquiridos, verificou-se que as pessoas com mais idade e que demonstraram preocuparem-se “bastante” diferenciaram em relação aos restantes grupos, quanto ao nível de preocupação.

Com vista a perceber o conhecimento que a população possui em relação às lâmpadas LED, os cidadãos foram solicitados a mencionar as diferenças entre este tipo de lâmpadas e as lâmpadas de vapor de sódio. Após tratamento estatístico obteve-se o gráfico seguinte.

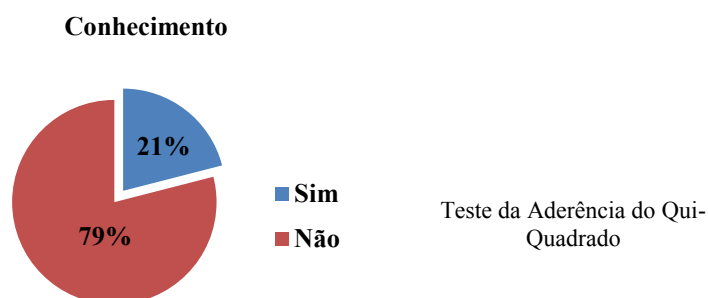


Gráfico 1 – Conhecimento das diferenças existentes entre os dois sistemas de iluminação

Observaram-se diferenças estatisticamente significativas ($p\text{-value} < 0,05$) entre a população que possuía conhecimentos sobre esta tecnologia e aquela que não possuía tal conhecimento, sendo que, apenas, 21% da população inquirida conhece as diferenças existentes entre as lâmpadas LED e vapor de sódio. Com o objectivo de perceber a percepção de segurança que a população possuía em cada uma das ruas, efectuou-se a análise estatística, da qual resultou o quadro 8.

Quadro 8 – Nível de Segurança em função do sistema de iluminação pública

Tipo de iluminação	Nível de Segurança										Total	
	Nada Seguro		Pouco Seguro		Razoavelmente Seguro		Muito Seguro		Bastante Seguro			
Iluminação Pública Convencional	12	6%	32	15%	88	43%	54	26%	21	10%	207	100%
Iluminação Pública com Tecnologia LED	6	3%	0	0%	21	10%	75	36%	104	51%	206	100%

Pode verificar-se que para o sistema de iluminação pública convencional, o nível de segurança mais apontado pela população foi “razoavelmente” (43%), enquanto que “bastante” foi o nível de segurança mais apontado para a iluminação pública com tecnologia LED (104 pessoas).

Visando perceber se a população concorda com a alteração dos sistemas de iluminação pública existentes em Águeda por sistemas com recursos a novas tecnologias, nomeadamente, LED, obteve-se o gráfico 2.

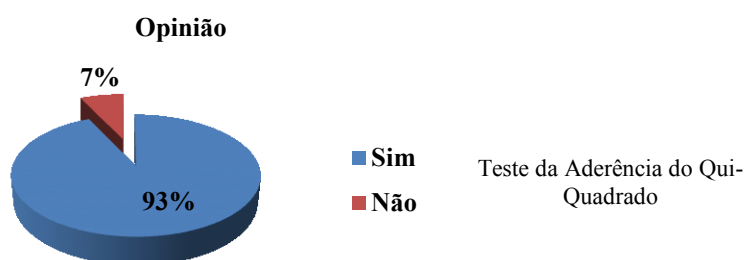


Gráfico 2 – Opinião da população face à alteração do sistema de iluminação pública na cidade de Águeda

Constata-se a existência de diferenças estatisticamente significativas ($p\text{-value} < 0,05$) na opinião da população face à alteração do sistema de iluminação pública, sendo que 93% da população está de acordo com essa modificação.

4. Discussão

A interpretação dos resultados obtidos é fundamental para se conseguir inferir conclusões.

Após a análise dos resultados obtidos, podemos afirmar que os sistemas de iluminação pública com tecnologia LED apresentam valores médios de iluminância superiores aos sistemas de iluminação convencionais, no entanto, verifica-se uma percentagem menor de iluminância desperdiçada. A diferença de valores de iluminância medida pode ser justificada pelo facto de, aquando das medições, vários postes de iluminação pública convencional se encontrarem apagados e, outros, intermitentes.

As duas ruas analisadas encontram-se em conformidade com o valor de referência presente na norma BS EN 13201, apresentando-se em média 15 a 20 lux acima do mesmo.

No que toca ao factor energético, económico e ambiental é importante salientar que os valores apresentados foram por poste de iluminação. Analisando estes factores por ano e pela totalidade dos postes existentes nas duas ruas em estudo, verifica-se que a rua com iluminação pública convencional apresenta valores de desperdício na ordem dos 3734 kWh, o que corresponde a um custo desnecessário de 383€ e a uma emissão de 1369 kg CO₂ evitável. No que diz respeito, à rua com tecnologia LED os valores de desperdício são bastante mais reduzidos, apresentando valores na ordem dos 1168 kWh que poderiam ser evitados a que corresponde um custo de 117€ e 409 kg de CO₂ emitidos desnecessariamente. Observando estes factores por ano e por poste de iluminação, constata-se que o sistema de iluminação convencional emite mais 65,7 kg CO₂ do que o sistema com tecnologia LED.

Quanto ao factor económico, verifica-se uma diferença de 18,25€ entre estes dois sistemas, sendo a tecnologia LED mais económica. Estes resultados demonstram que os sistemas de iluminação pública convencionais são ineficientes, tal como Cravo concluiu no seu estudo.

Relativamente à análise dos resultados obtidos para os questionários, constatou-se que a sensibilização da população face à poluição luminosa é um passo importante a ser tomado, pois das 214 pessoas inquiridas, apenas 9,3% conhecem efectivamente esta problemática, revelando a existência de uma grande falta de informação sobre este tema. Quanto ao nível de preocupação dos inquiridos perante a poluição luminosa, “razoavelmente” foi o nível mais apontado.

Tal como se verificou com a poluição luminosa, a maioria da população também não conhece as diferenças existentes entre as lâmpadas LED e as lâmpadas vapor de sódio. Apenas, 21% da população conhece essa diferença. Estes valores podem ser explicados, pelo facto, de a tecnologia LED ser recente no mercado, não existindo ainda muita publicidade alusiva ao tema.

Apesar de a população não conhecer, efectivamente, a tecnologia LED, considera que a substituição das luminárias convencionais existentes na cidade de Águeda por esta tecnologia seria uma mais-valia para os cidadãos. Apenas 7% da população inquirida rejeitou essa alteração. Um vez que a população possui poucos conhecimentos sobre a tecnologia LED, estes valores podem ser explicados pelo facto de uma grande parte da população inquirida (104) se sentir bastante segura na rua com este tipo de iluminação, face a 6 pessoas que não se sentem nada seguras perante esta iluminação. Estes valores são justificados pela melhor qualidade de iluminação que a tecnologia apresenta, devido ao seu elevado Índice de Restituição Cromática, contribuindo decisivamente para o aumento da segurança rodoviária (e percepção de segurança) e para um maior conforto de utilização das vias públicas.

5. Conclusão

A melhoria da qualidade dos sistemas de iluminação pública traduz-se numa melhor imagem da cidade, favorecendo o turismo, o comércio e o lazer nocturno, ampliando a cultura do uso eficiente e racional da energia eléctrica, contribuindo, assim, para o desenvolvimento social e económico da população.

Deve-se ter em mente que a questão da iluminação pública não deve tratar apenas sobre ambiência espacial da cidade, segurança ou como um elemento da estrutura urbana da cidade, mas principalmente sobre a eficiência energética da rede de iluminação.

Projetar um Sistema de Iluminação Pública eficiente significa satisfazer diversos critérios qualitativos para atender às necessidades visuais dos seus utilizadores, usando de forma adequada as tecnologias eficientes disponíveis no mercado. O primeiro passo para a elaboração de um projeto de Iluminação Pública eficiente é classificar o tipo de via que será iluminado com vista a definir os parâmetros luminotécnicos apropriados. Essa classificação é definida segundo a sua importância, tipo e volume de tráfego de veículos e pedestres. O segundo passo refere-se à escolha de lâmpadas e luminárias mais

adequadas, para, de seguida, determinar-se a respetiva altura de montagem, o espaçamento e o melhor posicionamento para os postes. O passo final diz respeito à realização dos cálculos luminotécnicos procurando otimizar o projeto, tendo como base os valores mínimos exigidos pela norma BS EN 13201.⁽¹⁹⁾

Os mais recentes avanços da tecnologia LED vieram cimentar em definitivo a sua utilização em iluminação de espaços públicos (onde se destaca a iluminação rodoviária), como resposta às limitações impostas pela maior parte das tecnologias tradicionais (em especial as lâmpadas de vapor de sódio). Tal como o nosso estudo demonstrou, a tecnologia LED assegura uma redução significativa do consumo energético, uma elevada eficiência energética e qualidade de iluminação de nível superior. A redução da emissão de CO₂ para a atmosfera e a poupança financeira são um reflexo disso mesmo. É importante salientar que se o estudo contemplasse uma amostra de maior dimensão, a evidência de que os sistemas de iluminação com tecnologia LED são mais eficientes seria mais significativa.

A mudança do sistema de iluminação pública convencional para tecnologia LED será uma realidade plausível em pouco tempo. Os maiores gastos com a instalação serão compensados, posteriormente, com o baixo consumo e praticamente nenhuma manutenção.

Os sistemas de iluminação pública com tecnologia LED são desconhecidos para a maioria dos cidadãos, no entanto, aqueles que já vivenciaram esta realidade, demonstraram sentir bastante segurança, do ponto de vista da criminalidade, sendo a tecnologia LED uma aposta para o futuro, bem vista pela população. O facto de existirem poucos estudos, no que concerne à percepção de risco da população, dificultou a comparação dos resultados obtidos. Se isto tivesse sido possível seria uma fonte de enriquecimento para o estudo.

Segundo Gargaglioni⁽⁷⁾, o excesso de iluminação não pode ser apontado como qualidade de vida para os cidadãos. A poluição luminosa manifesta-se, também, através da luz intrusa, ou seja, a luz que é espalhada para as laterais e que invade locais adjacentes ao ponto luminoso. Esta luz ao entrar pelas janelas e portas, clareando o interior dos edifícios, provoca danos na saúde humana, uma vez que interfere com o repouso do ser humano, comprometendo a regularidade do ritmo circadiano. A presença de insectos nas luminárias é, também, uma ameaça para a saúde humana, uma vez que conduz a um aumento do risco de infecção por doenças transmitidas por vectores. Aliado à eficiência energética e, ao facto, de a tecnologia LED não emitir radiação UV, evitando a atracção de insectos, a tecnologia LED surge como uma alternativa às lâmpadas convencionais, diminuindo o impacto da poluição luminosa sobre a saúde humana, proporcionando uma melhor qualidade de vida aos cidadãos.

Assim, a tecnologia LED apresenta excelentes qualidades e argumentos com vista à sua utilização em iluminação de espaços públicos, podendo contribuir de forma decisiva para um mundo mais seguro, confortável e sustentável.

6. Referência Bibliográficas

- (1) Carvalho, D., Carvalho, P., Antognoli, T. (2009). “Substituição de lâmpadas comuns de iluminação pública por um sistema de LEDs no Campus Unicamp.” Revista Ciências do Ambiente On-line 5(2): 1-3.
- (2) Silva, C. (2007). Estudo da Eficiência Luminosa e Energética do Sistema de Iluminação Pública da Cidade do Porto. Mestrado, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.
- (3) BlueSpan Intelligent Solutions (2009) Iluminação Pública a LED – Um novo conceito. Águeda.
- (4) ADENE (2011) Eficiência Energética na Iluminação Pública – Documento de Referência. Algés.
- (5) Santos, E. (2005). A Iluminação Pública como Elemento de Composição da Paisagem Urbana. Pós-Graduação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- (6) Gallaway, T., Olsen, R., Mitchel, D. (2010). “The economics of global light pollution.” Ecological Economics 69(3): 658-665.
- (7) Gargaglioni SR. (2007). Análise legal dos impactos provocados pela Poluição Luminosa do ambiente. Pós-Graduação, Universidade Federal de Itajubá.
- (8) Precioso, C. (2005). Aspectos da poluição luminosa de no município de Campos dos Goytacazes/RJ. Pós-Graduação, Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos dos Goytacazes.
- (9) Maia, L. (2009). “Poluição Luminosa nas cidades” Revista de Direito Ambiental Jul-Set (55): 76-86.
- (10) Chepesiuk, R. (2009). “Missing the Dark – Health Effects of Light Pollution” Environmental Health Perspectives 117(1): 20-27.
- (11) Novicki, J.; Martinez, R. (2008). LEDs para a iluminação pública. Licenciatura, Universidade Federal do Paraná.
- (12) Schröder (2008). “LED – O futuro da iluminação?” Revista do Grupo Schröder GIE. (36): 4-13.
- (13) André, A. (2004). Sistema Electrónico para Lâmpadas de Vapor de Sódio de Alta Pressão. Pós-Graduação, Universidade Federal de Santa Catarina.
- (14) Barghini A, Medeiros B. (2010). “Artificial Lighting as a Vector Attractant and Cause of Disease Diffusion” Environmental Health Perspectives 118(11):1503-6.
- (15) Dinis, A. (2010). “A iluminação pública a LED já é uma realidade.” Instalação Profissional Espaços|Edifícios|Empresas Set.; (31): 8-13.
- (16) Cinzano, P.. (2003). Roadpollution: a software to evaluate and understand light pollution from road lighting installations. Universidade de Pavoda.
- (17) British Santandards Intitution (2003) BS EN 13201, 2003 - Road Lighting. London.
- (18) Cravo, A.; Sá, N.L.; Almeida, J.; Figueiredo, J. P.; Ferreira, A.. (2011). “Eficiência Energética Versus Poluição Luminosa”. Indústria e Ambiente nº67, Energia - Portugal, as renováveis e a gestão eficiente: ISSN 1645-1783.
- (19) Schulz, W. Iluminação Pública. Paraná, Assessoria de Comunicação do CREA-PR, 22 p.

“Produtização” da dualidade de uma cidade industrial e turística: o caso de Sines

Mónica Morais de Brito, CEGOT, Instituto Piaget, mbrito@standre.ipiaget.org

Fernanda Cravidão, CEGOT, Universidade de Coimbra, cravidao@fl.uc.pt

Resumo

Sines recebe anualmente inúmeros investidores para avaliar oportunidades de negócio e representantes de empresas para prepararem a instalação de novas empresas e para negociarem com as já instaladas, assistindo-se paralelamente a um número crescente de conferências, seminários, feiras e exposições nacionais e internacionais. A conjugação destes fatores, aliada à relevância desta plataforma industrial, portuária e logística no contexto nacional e internacional, remete-nos para a análise das potencialidades da Cidade de Sines, e da sua envolvente, para o desenvolvimento da *Meeting Industry*, partindo-se do pressuposto que já existe uma prática corrente ao nível deste produto turístico, embora não integrada numa estratégia global de desenvolvimento turístico. A *produtização* destes recursos obriga a um processo integrado de planeamento envolvendo entidades públicas e privadas, direcionado para a otimização de recursos em prol da captação de um público-alvo antecipadamente identificado.

Palavras-chave

Meeting Industry, “Produtização”, planeamento turístico

Abstract

Sines receives annually a significant number of investors to evaluate business opportunities and businessmen to prepare their new companies establishment and to negotiate with previously established companies. At the same time, we observe an increasing number of conferences, seminars, fairs and exhibitions of national or international character. The combination of these factors, allied with the importance of this industrial, port and logistics platform in the national and international context, leads us to analyze the potential of Sines city, and surrounding areas, to develop the Meeting Industry, starting from the assumption that there is already a common practice at this tourist product, although not part of an overall strategy for tourism development. The "productization" of these resources requires an integrated planning involving public and private entities, directed to the optimization of resources with the goal of capture a target audience, identified in advance.

1. O Enquadramento

Sines, Município mas sobretudo Cidade, constitui uma realidade *sui generis*, na perspetiva do visitante. Estamos perante um território onde a destriça entre o visitante e o trabalhador migrante se confundem, onde a ocupação hoteleira e demais variáveis turísticas, são continuamente enviesadas por uma procura cujo perfil não é o convencional, apresentando um comportamento instável, eventualmente explicado pelos ciclos produtivos e pela restante atividade das inúmeras empresas sedeadas ou a laboral nas zonas industriais contíguas à cidade. Esta é uma situação decorrente de uma forte concentração industrial, associada a um porto de relevância mundial, que coabita, ainda que nem

sempre pacificamente, com recursos turísticos naturais e culturais que suportam a oferta de produtos como o Sol e Mar e o Turismo Cultural.

Neste contexto territorial e económico vislumbram-se inúmeras práticas do que podemos denominar de *Meeting Industry*, ainda que não enquadradas estrategicamente em sede de um plano de desenvolvimento turístico, bem muitas vezes refletidas e assumidas como tal. Entendendo-se por *Meeting Industry* a denominação atribuída ao produto turístico anteriormente designado por MICE (*Meetings, Incentives, Congresses and Exhibitions*), e que veio conferir uma dimensão internacional a um produto turístico que entre nós se denomina tradicionalmente por Turismo de Negócios. A mudança na nomenclatura deste produto turístico ocorreu no âmbito da 45^a Edição do Congresso da *International Congress and Convention Association (ICCA)*, realizado na Grécia em 2007, justificada pelo transtorno que a sigla anterior provocava nalguns países (DELGADO, 2007). Ainda que estes termos possam ser utilizados em contextos diferentes, ou até no mesmo contexto, como sinónimos, no nosso entendimento a *Meeting Industry* ou o MICE, são conceitos mais abrangentes do que o Turismo de Negócios, e é exatamente por esse motivo que optámos pela sua utilização, na versão mais actual. Trata-se de um conceito multidimensional, que integra diferentes subprodutos, embora seja vulgarmente abordado numa perspetiva holística, com inter-relações e com exigências similares, nomeadamente o alojamento e a tecnologia (LADKIN, 2006).

Este produto turístico tem vindo progressivamente a afirmar-se no panorama turístico mundial, apoiado em inúmeros fatores diretamente relacionados com a globalização, com a evolução das relações laborais e com a necessidade de aquisição de conhecimento em contextos multiculturais. Normalmente consumido por um público exigente, porque bem informado e ciente das suas necessidades e expectativas, requer alojamento de qualidade, espaços de qualidade e tecnologicamente avançados para a realização dos eventos, conjugados com animação turística diversificada e enriquecedora. Evidentemente que, para além destes requisitos, a *Meeting Industry* privilegia outros fatores que são comuns a outros produtos turísticos e que estão diretamente relacionados com a beleza do local, as acessibilidades e o acesso a outros recursos turísticos, e que condicionam a qualidade da experiência turística, mesmo para os que têm como principal motivação os negócios ou a aquisição/partilha de conhecimento (LADKIN, 2006).

O futuro deste produto turístico é promissor, ainda que o perfil da procura e as suas motivações, dada a multidimensionalidade do produto, tenda a alterar-se, como aliás se verificou num passado recente. A natureza e a direção das alterações verificadas permitem-nos prospetivar, de certa forma, os desafios futuros para este produto turístico, decorrentes da crescente procura de conferências, das alterações no mundo dos negócios, da crescente concorrência entre as organizações com fins lucrativos, das exigências crescentes relacionadas com a saúde, a segurança e um serviço de qualidade, e com as necessidades especiais de alguns dos viajantes, nomeadamente os com mobilidade reduzida. Perante o comportamento destes fatores, a *Meeting Industry* terá que adequar a sua oferta de forma a consolidar a sua posição no mercado turístico.

Face ao desenvolvimento deste produto turístico no contexto internacional e perante as características do Município de Sines na perspetiva dos seus requisitos, há que considerar que esta unidade territorial poderá, eventualmente, ser o cenário propício ao seu desenvolvimento, se pensado e planeado estrategicamente numa ótica de complementaridade com outros produtos turísticos.

2. As potencialidades do Município de Sines na perspetiva da Meeting Industry

O Município de Sines, pela sua forte concentração industrial, pela importância do Porto de Sines no contexto logístico nacional e internacional, e pelas suas potencialidades, nomeadamente relacionadas com a indústria química e petroquímica, mas igualmente na área das energias renováveis, revela uma apetência nata para a *Meeting Industry*. Anualmente deslocam-se a Sines inúmeros investidores para avaliar oportunidades de negócio, e representantes de empresas para prepararem a instalação de novas empresas e para negociarem com as já instaladas.

Paralelamente, mas também relacionado com este protagonismo, Sines é crescentemente palco de conferências, seminários, feiras e exposições nacionais e internacionais igualmente enquadráveis neste produto turístico, que atraem inúmeros turistas e que atestam as potencialidades para o seu desenvolvimento. No Quadro I estão discriminados alguns dos eventos mais significativos ocorridos neste âmbito.

Quadro I – Expressões de *Meeting Industry* no Município de Sines

<i>Evento</i>	<i>Ano(s) de realização/periodicidade</i>
<i>Encontro Nacional de Professores de Geografia</i>	2011
<i>Seminário “Incentivos e Medidas de Apoio às Empresas”</i>	2010
<i>Reunião com Presidente da Deutsche Welle e o Presidente da DCILA em Portugal</i>	2010
<i>Recepção à comitiva da cidade de Swinoujscie</i>	2010
<i>Encontro Comenius</i>	2010
<i>Reunião “Agir para o Investimento” – turismo</i>	2009
<i>Reunião da iniciativa EUREKA</i>	2009
<i>Seminário Agir para o Turismo</i>	2009
<i>Reunião com cientistas da Universidade de Birmingham</i>	2009
<i>IV Encontro Aktea da Rede Europeia de Mulheres da Pesca e da Aquicultura - Celebrar a Cultura Costeira</i>	2009
<i>Feira do Ambiente de Sines</i>	2008 e 2009
<i>Workshop Humanizar as Cidades</i>	2008
<i>1º Congresso Internacional de Vela</i>	2008
<i>Conferência Internacional sobre o Percebe</i>	2008
<i>Seminário Poeiras - Gases - Riscos de Exposição, Precariedade Laboral - Riscos e Consequências</i>	2008
<i>Seminário As Artes e a sua Prática na Escola</i>	2008
<i>Conferência “Pacto para a Saúde e o Ambiente”</i>	2007
<i>Conferência “Energia e Desenvolvimento Regional”</i>	2007
<i>Seminário “Ambiente, Desenvolvimento e Qualidade de Vida”</i>	2004
<i>Jornadas Europeias do Património</i>	Anualmente

Fonte: Serviço de Informação e Divulgação do Município de Sines, 2011

O facto de existir já uma prática corrente ao nível da *Meeting Industry*, embora não integrada numa estratégia global de desenvolvimento turístico, reforça a ideia de que esta unidade territorial possui condições propícias para que este produto se consolide.

No âmbito dos fatores anteriormente identificados como determinantes para a evolução deste produto turístico, há que salientar que o Município de Sines pelas infraestruturas, equipamentos, localização geográfica e património, responde às exigências crescentes deste tipo de turistas. A segurança e a estabilidade são fatores a rentabilizar neste contexto, pois muitos dos destinos turísticos mundiais atraentes na perspetiva da *Meeting Industry* situam-se em países muito propensos a atos de terrorismo, com elevado nível de criminalidade, e em que não existem garantias quanto à vida e à integridade do turista, cite-se a título de exemplo o Rio de Janeiro e São Paulo.

Na realidade, existem inúmeros acontecimentos naturais e humanos que constituem verdadeiras ameaças aos fluxos turísticos, às economias e à sustentabilidade e autossustentação dos destinos. Neste grupo integram-se os crimes (roubos, assassinatos, raptos), os conflitos étnicos, os aspetos sanitários (águas não potáveis, intoxicações, doenças), os desastres naturais (tufões, sismos, vulcões...), conflitos políticos, terrorismo e a guerra (BENTLEY e PAGE, 2001). Normalmente a instabilidade e a insegurança surgem quase sempre associadas a destinos turísticos mais baratos, que se encontram estigmatizados devido a esses problemas. Por exemplo Roma e Hong Kong têm uma imagem negativa conectada com o número recorde de crimes cometidos contra turistas (TYMOTHY, 2006).

Neste contexto mundial, a imagem desta unidade territorial como um destino seguro e estável do ponto de vista social e político, situado num país pacífico que não se encontra na mira dos terroristas internacionais, pode significar um valor acrescentado em termos turísticos. Mais ainda, o facto de Sines se situar num cabo, em caso de eventos de grande dimensão de carácter internacional, em que seja necessária uma segurança reforçada, a configuração do território facilita o controlo das entradas terrestres e do acesso marítimo, por parte das entidades competentes.

No conjunto das questões da segurança também surgem os desastres naturais, e embora o seu impacto sobre as decisões dos turistas tenha um período mais curto, comparativamente aos induzidos pelo homem, podendo até constituir uma atração turística, o certo é que pesam nas escolhas dos turistas pelo menos a curto prazo (TYMOTHY, 2006).

Os problemas de saúde também afetam as perceções dos turistas sobre a segurança, alterando o seu comportamento. No caso da *Meeting Industry*, as exigências crescentes relativamente a esta dimensão são igualmente relacionadas com a evolução do perfil da procura. Num passado recente, a Síndrome Respiratória Aguda na Ásia e no Canadá e a BSE na Inglaterra, contribuíram para o declínio dos turistas nestas regiões e países (COLES, 2003; RITCHIE *et al*, 2003). Para não falar de doenças como a malária, hepatites, febre-amarela, comuns em muitos países em vias de desenvolvimento, necessitando os viajantes de serem imunizados contra elas.

O acesso fácil e rápido a cuidados de saúde são igualmente privilegiados pelos turistas e podem determinar a escolha de um destino para a realização de um evento internacional. O Município de Sines é servido pelo Hospital do Litoral Alentejano, uma infraestrutura recente, equipada com tecnologia de ponta e que se situa a cerca de 15 km de Sines, e no caso de não existir resposta local, os hospitais de Lisboa encontram-se a 90 minutos por via terrestre.

Em termos gerais, podemos referir que os turistas evitam as catástrofes, sejam de origem natural ou humana, e todas as situações que ponham em risco a sua segurança e a sua vida. No caso do produto turístico em análise, o comportamento da procura é fortemente influenciada pelas condições do destino relativamente a estas questões. Normalmente, quando os viajantes pressentem condições de insegurança, cancelam os seus planos ou optam por destinos mais seguros. Por exemplo, as viagens de e para os Estados Unidos da América diminuíram após o atentado de 11 de Setembro, enquanto o turismo doméstico aumentou. A Tailândia tornou-se num destino muito procurado, quando muitos turistas ocidentais mudaram os seus itinerários da Malásia e da Indonésia para países não envolvidos na guerra e no terrorismo (MCKERCHER e HUI, 2003).

Ainda no campo das potencialidades, há a referir que o Município de Sines possui espaços para a realização de eventos de pequena e média dimensão, de construção recente, bem equipados, entre os quais se salientam o auditório do Centro de Artes, o Auditório da AICEP – Global Parques e da Administração do Porto de Sines e o Pavilhão dos Desportos (em construção) e, paralelamente, algumas actividades de animação turística que permitem a oferta de pacotes atraentes para os turistas cuja principal motivação são os negócios ou a aquisição/partilha de conhecimento.

Face ao exposto consideramos que a associação de uma imagem de segurança, estabilidade e de acesso a cuidados de saúde, ao Município de Sines, relacionada com os produtos turísticos identificados como prioritários, mas em particular com a *Meeting Industry*, deverá fazer parte da sua estratégia de desenvolvimento turístico. A região possui baixos índices de criminalidade, boas condições sanitárias, não é usualmente palco de catástrofes naturais, o que pode constituir um conjunto de fatores apelativo e alternativo a outros destinos mundiais. Esta será uma estratégia cuja operacionalização exigirá a articulação entre o sector público e privado, e entre sectores distintos como os da segurança, da saúde, da justiça e, evidentemente, do turismo.

A análise SWOT explanada no Quadro II, construída com base nas entrevistas realizadas a um painel de atores relacionados com planeamento e desenvolvimento turístico desta unidade territorial, sintetiza o diagnóstico da unidade territorial em causa na perspetiva da *Meeting Industry*, corroborando as reflexões anteriormente realizadas.

Quadro II – Análise SWOT do Município de Sines na perspectiva da *Meeting Industry*

Produtos turísticos	Pontos Fortes	Pontos fracos	Oportunidades	Ameaças
<i>Meeting Industry</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Infra-estruturas e equipamentos adequados • A actual realização de eventos • Segurança • Os produtos complementares, nomeadamente a oferta cultural e os restantes produtos turísticos • Não sujeito à sazonalidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de espaços para realização de mega eventos • Inexistência de hotéis com espaços para realização de eventos • Inexistência de empresas de organização de eventos 	<ul style="list-style-type: none"> • Afirmção do cluster das energias e da economia do mar • Segurança • Localização geográfica central no contexto do território nacional • Projectos em curso, nomeadamente a Cidade Desportiva • Indústria • Sines Tecnpolo 	<ul style="list-style-type: none"> • Forte concorrência nacional

Fonte: Construção da autora com base em entrevistas a um painel de interlocutores, 2011

3. A produção

O desenvolvimento e consolidação da *Meeting Industry* no Município de Sines, ainda que num contexto favorável, relativamente a muitos dos requisitos, exigem, por parte das entidades públicas e privadas um grande investimento, que ultrapassa largamente o domínio das intenções, e que tem um carácter fortemente material. O Município, como foi anteriormente referido, possui algumas infraestruturas e equipamentos para realização de eventos de pequena e média dimensão, não existindo, contudo, condições para suportar eventos de grandes dimensões nem para alojar um elevado número de participantes. Sendo viável a sua construção, se esse for o objetivo, existe também a hipótese de estrategicamente se apostar em eventos especializados, em torno dos grandes eixos de desenvolvimento deste território, as Energias, a Economia do Mar e a Logística, privilegiando a qualidade em detrimento da quantidade, e criando uma marca diferenciadora no âmbito deste produto turístico.

Ainda que o caminho eleito seja o da especialização que, no nosso entender é talvez o mais direto para o sucesso, há que construir alojamento de qualidade, em unidades que agreguem igualmente espaços para a realização de eventos. Paralelamente seria necessária a construção de um Centro de Exposições e Convenções, à semelhança do que foi construído no Porto de Busan, na Coreia, inaugurado em 2001, que ocupa uma área de 92.761m², polivalente, convertível em função da natureza e das dimensões do evento, e tecnologicamente avançado (LADKIN, 2006). Este exemplo é extrapolável para o Município de Sines, existindo inúmeras localizações possíveis, embora a faixa entre o Terminal XXI e a Praia de São Torpes, pela sua envolverência e acessibilidade, possa ser entendida como a mais adequada.

Reunidas as condições supra referidas, o Município de Sines poder-se-ia tornar um destino de referência ao nível nacional e também internacional para a realização de eventos relacionadas com a

Economia do Mar, as Energias e a Logística, sendo que o investimento crescente nestas áreas pode ser igualmente rentabilizado para fins turísticos, pois apesar da aparente incompatibilidade, este é um produto que pode beneficiar desta realidade.

Na sequência da investigação realizada, este processo de “produtização” deverá decorrer no âmbito de um processo de planeamento estratégico, participado por entidades públicas e privadas, assente no diagnóstico sintetizado na análise SWOT, e direcionado para a consecução dos objectivos através das estratégias e práticas explanadas, explanados no Quadro III.

Quadro III – Produtização da *Meeting Industry*: objectivos, estratégias e práticas

Objectivos	Estratégias e práticas
Estimular, material e imaterialmente, o empreendedorismo na área da gestão e organização de eventos, para que localmente exista resposta a este nível.	<ul style="list-style-type: none"> • Criar um sistema de incentivos à criação de empresas de gestão e organização de eventos
Colocar o Município de Sines na rota dos eventos temáticos relacionados com a Economia do Mar e as Energias	<ul style="list-style-type: none"> • Conceber uma agenda de eventos nacionais e internacionais na área da economia do mar e das energias, com o envolvimento das entidades públicas e privadas
Criar condições físicas e logísticas para a realização de eventos de grande dimensão	<ul style="list-style-type: none"> • Rentabilizar os investimentos previstos e já em execução, nomeadamente a Cidade Desportiva e o Empreendimento da Cova do Lago, afetando-lhe uma componente para a realização de eventos • Estimular o investimento em unidades hoteleiras com infraestruturas e equipamentos direcionados para a realização de eventos
Promover o Município de Sines, junto das organizações e das empresas, como destino com condições logísticas e de segurança para a realização de eventos nacionais e internacionais, enfatizando as características patrimoniais e a oferta turística complementar.	<ul style="list-style-type: none"> • Criar uma comissão para promoção do Município na perspectiva da <i>Meeting Industry</i> • Conceber um plano de estímulos para atrair as entidades organizadoras de eventos.

Fonte: Construção da autora, 2011

4. O perfil do turista-consumidor

Por último coloca-se a questão do turista-consumidor, ou seja da caracterização do público-alvo para o qual é direcionada toda a estratégia de comunicação *e marketing*, focada na atração de visitantes. A definição do perfil da procura turística do Município de Sines, ainda que considerando a informação estatística referente aos anos transatos, deverá pautar-se por uma postura prospetiva, caracterizando os potenciais consumidores da *Meeting Industry* ou de um outro qualquer produto turístico, identificado como viável no âmbito de uma estratégia de desenvolvimento turístico sustentável definida para este território.

Num processo desta natureza, ainda que o passado e o presente possam constituir uma referência importante, a essência reside na identificação do futuro pretendido e dos caminhos a ele conducentes.

A aplicação deste princípio da prospetiva à dimensão em análise, traduzir-se-á na caracterização dos turistas e na sua agregação em tipologias que permitam conceber e direccionar, de forma eficiente, estratégias de promoção e marketing, entre outras, que os motivem, atraiam e fidelizem ao Município de Sines, enquanto destino turístico.

Ainda que a realidade não se esgote nos modelos e a sua hibridez dificilmente se enquadre na pureza das tipologias, estes constructos teóricos sempre se revelaram importantes para o seu entendimento, e para a concentração de atuações, pelo que considerámos que a definição e caracterização de perfis-tipo de turistas seria a estratégia mais adequada para identificar o perfil da procura turística desta unidade territorial, relativamente a todos os produtos turísticos e no caso particular da *Meeting Industry*, identificando-se para este produto turístico o seguinte perfil-tipo:

O Especialista – perito ou curioso, frequenta os inúmeros eventos nacionais e internacionais realizados no Município de Sines realizados sob a égide da Economia do Mar e das Energias. Proveniente da Europa, sobretudo de Portugal e dos países mais próximos, de todas as idades e de ambos os sexos, com estatuto socioeconómico elevado ou patrocinado pelas organizações a que pertence ou, ainda, por bolsa de estudo, tende a permanecer o tempo de duração do evento, e procura um alojamento de qualidade. Aproveita a estada para conhecer genericamente o destino e gosta de contactar com a cultura e com a gastronomia local. Pode constituir um bom veículo de promoção do Município de Sines e se a imagem gerada for positiva, nomeadamente durante a componente social do evento, poderá retornar por motivo de férias, lazer ou divertimento, trazendo consigo a família ou os amigos.

Numa lógica de espacialização e numa perspetiva de desenvolvimento turístico, a *Meeting Industry* é um produto que naturalmente se tenderá a afirmar na cidade e na sua envolvente industrial, onde as infraestruturas e equipamentos se concentram, e ainda que se imponha o investimento a este nível, este deverá ser concentrado, permitindo uma maior eficiência na sua utilização.

5. Conclusão

Sines suporta o seu desenvolvimento económico e social na indústria, no porto, na pesca e no turismo, uma relação multidimensional nem sempre pacífica, em que os objetivos conflituam pela própria natureza de cada um dos sectores. Contudo, a lógica pode ser de complementaridade e na perspetiva do turismo esse estágio pode ser alcançado através da transformação em recursos turísticos de práticas afectas a cada um dos sectores, dando forma a novos produtos turísticos que, articulados com os mais convencionais, podem contribuir para a reinvenção do destino. Neste caso particular, aliar a indústria/porto ao turismo é rentabilizar em prol do desenvolvimento turístico a dualidade de uma cidade que é aparentemente contraditória.

A localização geográfica, a configuração do território, as condições de segurança, a fraca propensão para catástrofes naturais, a proximidade dos cuidados de saúde, a oferta cultural, as infraestruturas e

equipamentos construídos, em fase de construção ou de projeto, associados à restante oferta turística e ao desenvolvimento já planeado para esta unidade territorial configura uma situação favorável ao desenvolvimento da *Meeting Industry*. No caso particular deste produto turístico, as práticas já existentes associadas à intensa atividade industrial e portuária da cidade e às infraestruturas e equipamento já existentes e previstos, evidenciam um conjunto de competências deste território, tangíveis e intangíveis, que objeto de planeamento e alvo de um processo de “produtização” poderão originar a afirmação deste produto turístico, uma via para esbater a sazonalidade e para promover o desenvolvimento turístico sustentável. Este processo de “produtização” deverá ser focado na rentabilização turística dos visitantes que naturalmente já ocorrem à cidade, mas igualmente numa estratégia de atração de outros, a que chamamos “Especialistas”, no âmbito da tipologia da procura desta unidade territorial definida em contexto de plano de desenvolvimento turístico.

6. Referências bibliográficas

Bentley, T.A. and Page, S.J. (2001). “Scoping the extent of adventure tourism accidents”. *Annals of Tourism Research*, **28** (3): 705-726.

Coles, T. (2003). “A local reading of a global disaster: some lessons on the tourism management from an *annus horribilis* in south west England”. *Journal of Travel and Tourism Marketing* **15**(2/3): 173-197.

Delgado, A. (2007). “Meeting Industry a sucessora do MICE”. *Publituris*. <http://www.publituris.pt>. Acesso em 25/06/2010.

Ladkin, A. (2006). Conference tourism – MICE market and business tourism. *Tourism business frontiers – consumers, products and industry*. D. Buhalis and C. Costa (eds). Oxford, Elsevier, 56-66.

Mckercher, B. and Hui, E.L. (2003). “Terrorism, economic uncertainty and outbound travel from Hong Kong”. *Journal of Travel and Tourism Marketing* **15**(2/3): 99-115

Ritchie, B.W., Dorrell, H., Miller, D. and Miller, G.A. (2003). “Crisis communication and recovery for the tourism industry: lessons from the 2001 foot and mouth disease outbreak in the United Kingdom”. *Journal of Travel and Tourism Marketing* **15**(2/3): 199-216.

Tymothy, D. J. (2006). Safety and Security Issues in Tourism. *Tourism management dynamics – trends, management and tools*. C. Costa and D. Buhalis (eds). Oxford, Elsevier, 19-27.

Matosinhos, Porta de Entrada para o Norte: o impacto do Turismo na evolução do papel de Matosinhos na Área Metropolitana do Porto¹

Inês Almeida Garrett, DPELT- Câmara Municipal de Matosinhos, M.Ines.Cardoso@cm-matosinhos.pt

Resumo

O presente artigo apresenta dois projectos institucionais em Matosinhos, parte da estratégia municipal de desenvolvimento económico e turístico. Argumenta-se que estes projectos respondem à dinâmica dos movimentos turísticos na região, modificando o papel e posição relativa de Matosinhos neste contexto, e permitindo fazer um importante aproveitamento turístico destas condições. Desta forma, fazem com que o concelho adquira gradualmente um papel de centralidade e relevância no contexto da AMP maior do que a sua realidade demográfica e económica fariam supor. As potencialidades desta condição devem ser exploradas, com o objectivo de verificar até que ponto esta se pode tornar, num futuro próximo, um importante recurso e factor de diferenciação para a cidade.

Palavras-chave

Desenvolvimento turístico, Área Metropolitana do Porto, regeneração urbana, política municipal

Abstract

This paper discusses two institutional projects in Matosinhos, both part of the municipal strategy for economic and touristic development. The argument is that these projects react to the dynamics of touristic flows in the region, thus changing the role and relative position of Matosinhos in this context, and allowing the city to gradually acquire more centrality and relevance in the Porto Metropolitan Area than its demography and economic context would allow assuming. The potentials of this condition should be explored, with the purpose to assess how much it can become, in the near future, and important resource and differentiation factor for the city.

Keywords

Tourism development, Porto Metropolitan Area, urban regeneration, municipal policy

1. Introdução

Matosinhos foi desde sempre uma cidade com uma estreita relação com o mar, tendo evoluído com base no porto de pesca e na indústria conserveira, antes da recente expansão habitacional e da aposta no Turismo como factor determinante para a identidade e economia do município.

A estratégia turística e económica actual aproveita uma série de factores exógenos - a situação geográfica junto à cidade do Porto e integrada na zona mais densa da Área Metropolitana do Porto (AMP), a rede do Metro do Porto, a proximidade do Aeroporto - e alia-as à atractividade própria de uma cidade costeira, com importante tradição piscatória, e detentora, ainda, de um património de

¹ Agradecimento à DPELT (Câmara Municipal de Matosinhos), nomeadamente ao Dr. Pedro Morais, pelo material e informação cedidos para este artigo

relevo de Arquitectura contemporânea. A estratégia de desenvolvimento turístico do município pretende capturar estes factores para gerar um efeito multiplicador e catalisador do papel de Matosinhos como ‘porta de entrada’ turística para a região do Porto e Norte de Portugal. Aproveitando um executivo municipal relativamente estável ao longo dos últimos anos, a implementação desta estratégia traduziu-se em dois projectos recentes, com considerável impacto em áreas como a regeneração urbana, a economia local e, muito em especial, o turismo, foco deste estudo. Os projectos em causa são a abertura do terminal de cruzeiros e a renovação do Mercado Municipal de Matosinhos e implementação do Espaço Quadra.

Pretende-se aqui argumentar que estes projectos respondem à dinâmica dos movimentos turísticos na região, modificando o papel e posição relativa de Matosinhos neste contexto, e permitindo fazer um importante aproveitamento turístico destas condições. Desta forma, fazem com que o concelho adquira gradualmente um papel de centralidade e relevância no contexto da AMP maior do que a sua realidade demográfica e económica fariam supor. As potencialidades desta condição devem ser exploradas, com o objectivo de verificar até que ponto esta se pode tornar, num futuro próximo, um importante recurso e factor de diferenciação para a cidade.

O trabalho pretende apresentar este caso de estudo, começado por um enquadramento dos factores geográficos e económicos que condicionaram o desenvolvimento e as estratégias possíveis para Matosinhos, a nível económico e turístico. Segue-se o estudo empírico do caso concreto, no qual se constrói a narrativa de como surgiram e foram implementados os três pilares essenciais da estratégia turística e económica de Matosinhos, após o que se procede a uma rápida análise e discussão da situação actual, avaliando os pontos fortes e fracos da estratégia implementada. Um ponto essencial desta estratégia é a incorporação do Turismo de Matosinhos na Divisão de Promoção da Economia Local do município. Foi a partir daqui que a articulação entre desenvolvimento económico e turístico adquiriu um papel relevante, e que responde ao contexto acima descrito. Finalmente, apresentam-se em conclusão perspectivas de futuro, oportunidades e ameaças ao papel de Matosinhos na AMP, com base na evolução do Turismo na região, e um conjunto de recomendações para estratégias municipais que conduzam a uma oferta turística resiliente e inovadora.

2. Matosinhos: Enquadramento

Matosinhos é uma cidade costeira pertencente ao Distrito do Porto, Região Norte e sub-região do Grande Porto. O concelho está integrado na AMP (Área Metropolitana do Porto), correspondendo a 8% deste território, e possui uma extensão de 62,3 km². Com 175.478 habitantes (INE, 2011), continua a ser um dos concelhos da AMP com maior densidade populacional. Administrativamente, está dividido em 10 freguesias urbanas: Matosinhos, Senhora da Hora, S. Mamede Infesta, Leça do Balio, Custóias, Guifões, Leça da Palmeira, Perafita, Santa Cruz do Bispo e Lavra.

A estreita ligação do Concelho de Matosinhos ao mar conduziu naturalmente à criação de infra-estruturas portuárias, fulcrais para o desenvolvimento da região, nomeadamente a edificação do Porto de Leixões, que actualmente é o segundo maior porto do País. O Porto foi criado como um porto de abrigo, e as obras iniciais decorreram entre 1884 e 1895, num período que, em Portugal, se caracterizou por uma grande modernização infra-estrutural (CLETO, 1998). Nesta altura, deixou de ser um porto de abrigo natural, função que teve durante várias décadas, e transformou-se definitivamente numa enorme estrutura portuária artificial.

Ainda longe da data da entrega da obra, mais concretamente em 1886, entrou em Leixões a primeira embarcação a vapor, e nos oito anos subsequentes (ainda antes da conclusão do porto de abrigo), entraram ali 2308 navios e embarcaram 30.275 passageiros (id., op.cit.). Assim, quando os trabalhos foram concluídos, em 1895, tornava-se patente a necessidade de transformar o Porto de Leixões num verdadeiro porto comercial. A evolução do porto continuou até aos dias de hoje, com grandes períodos de expansão ao longo do século XX: novas docas ao longo das margens do Rio Leça, cais de acostagem, o terminal de petroleiros, o porto de pesca, a ponte móvel e, já em 2011, o terminal de cruzeiros. Na esfera de influência do porto, construíram-se grandes infra-estruturas logísticas e respectivas acessibilidades, como o Terminal TIR do Freixieiro, por onde passa grande parte das importações do país.

Outra importante infra-estrutura com grande significado para Matosinhos é o Aeroporto Francisco Sá Carneiro, localizado na zona de confluência dos concelhos da Maia, Matosinhos e Vila do Conde. Trata-se do aeroporto português com maior área de influência (ANA, 2010), estendendo-se a todo o Noroeste Peninsular. A proximidade do Aeroporto ao centro da cidade (7 km) e a implementação de companhias aéreas “Low Cost” que operam a partir daqui, como a Ryanair, fazem com que Matosinhos adquira uma grande centralidade e absorva uma grande quantidade de fluxos de pessoas. De facto, este aeroporto é o segundo maior do país em termos de transporte de passageiros, nomeadamente para destinos europeus em voos de baixo custo. Estas companhias aéreas, para além de aumentarem o fluxo de passageiros aumentam também o número de destinos do aeroporto do Porto. Em Dezembro de 2012, o Aeroporto Francisco Sá Carneiro atingiu pela segunda vez na sua história, um número anual de passageiros superior a 6 milhões, segundo dados da ANA (2012).

A mobilidade destes fluxos de passageiros é suportada pela rede de infra-estruturas rodoviárias que atravessam Matosinhos, como é o caso da A28, A42, A4 e VRI, e ainda a rede do Metro do Porto, que integrou algumas linhas ferroviárias do Concelho. Todas estas infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias se estendem muito para lá de Matosinhos, em direcção à Região Norte, Galiza e ao restante território nacional, gerando um grande potencial de mobilidade dentro e fora do Concelho. Um dos impactos óbvios desta condição no sector do Turismo é um potencial superior de integração e parcerias intermunicipais, conducentes a uma promoção e divulgação turística de escala regional. A moldura institucional conferida pela Entidade Regional do Turismo do Porto e Norte de Portugal dá a este factor uma relevância acrescida.

Entre 2001 e 2006, Matosinhos fez parte do programa Polis, que envolveu fundos comunitários do III Quadro Comunitário de Apoio, bem como do Orçamento de Estado e das autarquias. Com a participação neste programa, o município de Matosinhos ganhou um novo impulso, tendo sido alvo de várias intervenções a nível patrimonial e paisagístico, como a criação de um Centro de Interpretação e Monitorização Ambiental ou a classificação do Senhor do Padrão como Monumento Nacional e requalificação da respectiva envolvente. Contudo, a intervenção mais significativa para o turismo, foi a criação do Passeio Atlântico, que liga a cidade de Matosinhos ao Porto, entre a Avenida General Norton de Matos (Matosinhos) e a Avenida Montevideu (Porto). Esta requalificação foi um projecto da autoria do arquitecto Eduardo Souto Moura, autor de outras obras de relevo no concelho. Toda esta zona da cidade faz hoje parte da denominada Quadra Marítima, e é um local privilegiado de passagem e lazer para os diversos tipos de turistas que visitam Matosinhos. Também a marginal de Leça da Palmeira sofreu em 2006 uma requalificação projectada pelo arquitecto Álvaro Siza Vieira, autor de obras emblemáticas em Matosinhos, nomeadamente a Casa de Chá da Boa Nova (1958-1965) e a Piscina das Marés (1961-1966).

3. Caso de Estudo: Dois Projectos em Matosinhos

A estratégia turística e económica de Matosinhos que se pretende aprofundar neste trabalho assenta em dois pilares essenciais, que se apresentam em seguida:

1. Requalificação do Mercado de Matosinhos e implementação do Espaço Quadra
2. Abertura do Terminal de Cruzeiros de Matosinhos

3.1 Requalificação do Mercado de Matosinhos e implementação do Espaço Quadra

Num contexto de forte alteração dos hábitos de compras dos consumidores, com acesso a uma oferta cada vez maior, principalmente centrada em grandes superfícies comerciais (BASSOLS e BAÑALES, 2007) várias cidades se deparam com o problema de como aproveitar ou transformar os seus mercados tradicionais. Tratando-se de uma cidade inserida numa região urbana muito densa e com acesso rápido a enormes centros comerciais, dentro e fora do concelho, Matosinhos não é excepção. No entanto, ao contrário de outros locais, que não foram capazes de evitar o semi-abandono dos seus mercados, ou que promoveram, ou tentaram promover, a sua transformação em superfícies comerciais ou de escritórios através da concessão dos espaços a promotores imobiliários privados, casos do mercado do Bom Sucesso, ou da tentativa falhada de reabilitar o mercado do Bolhão, ambos no Porto (CARDOSO, 2011), a Câmara Municipal de Matosinhos apostou na requalificação do mercado municipal, e na sua manutenção como lugar de comércio tradicional, dado o significado histórico e cultural do mesmo. Efectivamente, o Mercado Municipal de Matosinhos é uma importante referência para a população e parte integrante da identidade da cidade, com forte ligação aos produtos do mar, tendo sido ao longo de décadas um local privilegiado de compra de peixe fresco e marisco.

O mercado municipal sofreu obras de renovação em 2011, que incluíram a sua requalificação exterior e alteração da organização interior, incluindo a modernização da sinalética, a divisão dos produtos e serviços por sectores, e a identificação dos vendedores (CMM, 2012). Para além da melhorada funcionalidade e circulação dos visitantes, o objectivo mais profundo destas alterações terá sido, porventura, tornar o processo de venda mais personalizado, e principalmente diferenciado em relação ao tipo de consumo habitualmente massificado dos centros comerciais, como é apanágio dos discursos que promovem a manutenção do comércio tradicional não como competidor mas sim como alternativa qualitativa ao comércio de grandes superfícies (BASSOLS e BAÑALES, op.cit.)

Visto especificamente como um produto turístico, o mercado é actualmente uma das dez principais atracções de Matosinhos. Para além das suas novas atracções, o edifício foi recentemente classificado como imóvel de interesse público, e mantém a sua função original desde a sua abertura, em 1952, sendo considerado uma obra importante do movimento moderno em Portugal (CMM, 2012).

Segundo a documentação elaborada pela Câmara Municipal (id., op.cit.), um dos principais objectivos da requalificação do Mercado de Matosinhos é atrair um público-alvo diversificado e pertencente às mais variadas faixas etárias, de modo a evitar alguns dos principais factores de decadência do comércio tradicional, nomeadamente o envelhecimento da população, o uso generalizado do transporte motorizado individual e a alteração dos hábitos de consumo (FERNANDES, 2012). Neste sentido, o município tentou introduzir no projecto factores de modernização e atractividade, que fossem suficientemente apelativos a interesses e hábitos quotidianos emergentes. Alguns destes novos interesses, que apelam principalmente à demografia mais jovem e com maior poder de compra de Matosinhos, prendem-se com a utilização de novas alternativas de transporte – o mercado situa-se muito perto da estação de Metro, e alberga uma conhecida loja de bicicletas e componentes relacionados, cujo trabalho de promoção e defesa do ciclismo urbano como estilo de vida tem tido bastante projecção na região (RIOS, 2012).

Torna-se assim visível que a estratégia de requalificação do mercado de Matosinhos não se resume apenas ao edifício e respectiva funcionalidade, mas também à vontade de ter um impacto mais amplo na envolvente, apostando, também aqui, em produtos e serviços habitualmente ligados a conceitos de empreendedorismo, inovação, cultura e criatividade. Estes esforços conduziram a uma elevada receptividade por parte de particulares com modelos de negócio deste género, com pretensões de ocupar espaços pertencentes ao mercado. Com base nestes pressupostos, os negócios já instalados e as propostas em curso têm demonstrado uma grande capacidade de atracção de novos públicos. Segundo informações da Divisão de Promoção da Economia Local e Turismo (DPELT), estão actualmente em estudo pelos respectivos promotores, dezasseis projectos diferentes, em áreas tão díspares como a hotelaria, a restauração e a formação profissional.

Nesta estratégia de regeneração urbana, um objectivo complementar da Câmara de Matosinhos foi reforçar o papel da denominada Quadra Marítima, considerada um elemento importante para a projecção da cidade como eixo cultural, turístico e comercial. A Quadra Marítima de Matosinhos tem

uma localização privilegiada e não pode ser dissociada do seu papel de ligação entre a zona histórica da cidade (a norte) e a moderna zona habitacional de Matosinhos Sul. É ainda um elo de ligação entre o eixo comercial histórico de Matosinhos (Rua Brito Capelo) e as principais artérias de restauração tradicional (Rua Heróis de França, Avenida Serpa Pinto e Rua Roberto Ivens).

Tal como no caso da renovação do mercado municipal, a Câmara de Matosinhos pretendeu seguir as mesmas orientações de política de cidade na definição da identidade da Quadra Marítima, nomeadamente a aposta na criatividade e cultura como factor de diferenciação. Assim, e aproveitando recursos pré-existentes na cidade, foi formalizada uma parceria com a ESAD – Escola Superior de Arte e Design, e com promotores privados, com vista à criação da Associação Quadra, da qual a face mais visível é a Galeria Quadra, exclusivamente dedicada ao design. A galeria localiza-se no exterior do mercado de Matosinhos, e tem o objectivo de reunir o trabalho de designers de toda a Península Ibérica. Trata-se da única galeria do país com exposições permanentes dedicadas ao design, e, desde 2011, tem sido palco de importantes mostras desta temática.

Mas a parceria entre a Câmara Municipal e a ESAD pretende ir mais longe. Ainda com o desenvolvimento da Quadra Marítima como pano de fundo, surgiu o projecto da Incubadora Quadra, que irá acolher ideias de ex-alunos da ESAD, designers e artistas de renome, bem como empresas das áreas do design, arquitectura e multimédia, conjugando a concepção, gestão e produção de projectos, a formação e a programação. O principal objectivo interno desta incubadora é a criação de sinergias entre designers e artistas de renome e profissionais em início de carreira. O objectivo externo é a criação e manutenção de mais um pólo dinamizador e atractivo de novos investimentos, com impacto na economia local e no turismo.

3.2 Terminal de Cruzeiros de Matosinhos

Actualmente, o Porto de Leixões, enquadrado a Norte por Leça da Palmeira e a Sul por Matosinhos, é a maior infra-estrutura portuária do Norte do país e do Noroeste Peninsular. Em 2010, quarenta e nove navios de cruzeiro atracaram neste Porto, perfazendo um fluxo de 27.495 passageiros (ROCHA, 2011). Estes números referem-se à Estação de Passageiros de Leça da Palmeira, que permite a amarração de navios de até 250 m de comprimento. Com o objectivo de permitir a acostagem de navios maiores, a aumentar o tráfego de cruzeiros, foi inaugurado em Abril de 2011 o novo cais de cruzeiros, “Molhe Sul”, no lado de Matosinhos, inserido na obra de construção do novo Terminal de Cruzeiros de Leixões. Nas duas semanas após a abertura deste cais, atracaram aí nove navios de cruzeiro com 7.000 turistas e 2500 tripulantes a bordo (id., op.cit.).

A estação de passageiros de Leça da Palmeira situa-se na Doca 1 Norte do Porto de Leixões, num edifício modernista dos anos 60, que simula o casco de um navio, e está classificado como património arquitectónico do concelho. A estação de passageiros possui um cais acostável de 300 metros, com fundos de -10 metros, o que permite receber apenas navios de dimensão igual ou inferior a 250 metros de comprimento (id., op.cit.). Não existe nesta infra-estrutura um limite definido para passageiros em

trânsito (escalas), no entanto no que concerne ao número de passageiros em *turnaround* (embarque e/ou desembarque) está fixado o limite de 750 pessoas.

Todos os turistas que passam pela estação de passageiros de Leça da Palmeira, do Porto de Leixões encontram serviços de apoio, nomeadamente pontos de informação turística, serviço de câmbios, e um serviço de autocarros turísticos, que têm permissão para entrar no perímetro destas instalações, sempre que haja excursões turísticas programadas. Os turistas em escala podem optar por participar nestas excursões organizadas ou conhecer a região pelos seus próprios meios. Para estes últimos, estão disponíveis táxis, autocarros regulares e de *sightseeing*, e ainda a rede do metro, se bem que a estação de metro mais próxima (mercado) está a cerca de 15 minutos a pé. Deste modo, os visitantes que optem pelo metro acabam por ser conduzidos à área preferencial da regeneração urbana de Matosinhos - o mercado, quadra marítima e todos os espaços de comércio e restauração da envolvente.

Anualmente, o Porto de Leixões recebe cerca de 23.000 passageiros, provenientes de navios de várias origens e diversos destinos. O facto de se tratar de um destino recente no mercado de cruzeiros pode ser aproveitado como uma mais-valia, aproveitando o efeito de novidade e obtendo assim uma fácil promoção. Dada a sua localização geográfica, as rotas de maior incidência no porto de Leixões incluem as ilhas atlânticas e as rotas de posicionamento entre o Báltico e o Mediterrâneo.

Presentemente, o Porto de Leixões detém uma quota de mercado essencialmente ao nível de porto de escala, sendo ainda raros os cruzeiros de tipo *turnaround*. No entanto, o crescimento do número de navios e de passageiros tem sido muito significativo, e a APDL apostou num novo terminal de cruzeiros, situado no molhe sul do Porto de Leixões, do lado de Matosinhos, que inclui o edifício do terminal, obra marítima, um porto de recreio e um terminal para viagens fluvio-marítimas (cruzeiros de ligação entre o Porto de Leixões e o rio Douro). A obra marítima do novo Terminal de Cruzeiros já se encontra concluída, tendo a escala inaugural ocorrido a 28 de Abril de 2011.

O novo cais vem ajudar a ultrapassar uma limitação existente relativa às dimensões dos navios de cruzeiro, uma vez que permite a acostagem de navios até 300 m de comprimento. Das 70 escalas inicialmente previstas para 2011, 15 correspondiam já a navios com um comprimento superior a 250 metros, o que não seria possível sem a construção deste novo terminal. A nova construção permitirá a realização de *turnarounds* no Porto de Leixões, permitindo um o embarque e desembarque até 2000 passageiros em contraposição ao limite máximo de 750 do lado de Leça.

A missão do Plano de Marketing do novo terminal de cruzeiros de Matosinhos refere como principais objectivos a promoção de Leixões como destino privilegiado para a escala de navios de cruzeiro, a concretização do aumento de escalas, a captação de navios de cruzeiro de maiores dimensões, e a promoção do Porto de Leixões como porto *turnaround* (embarque e desembarque, em vez de simples escala), usufruindo da vantagem da sua localização próxima ao Aeroporto Francisco Sá Carneiro (ROCHA, 2011). É notória a intenção de aproveitar outros factores infra-estruturais já existentes na região, assim como o reconhecimento da centralidade acrescida de Matosinhos, no contexto da Área Metropolitana do Porto.

4. Discussão: Ponto de Situação, Pontos Fortes e Pontos Fracos

“There are geographic peripheries that have been given rise to the term ‘peripheral’, and there are historic peripheries, places that time and memory have pushed to the margins of daily life.”

SOLA-MORALES, 2008

Na sequência das duas principais estratégias de desenvolvimento económico de Matosinhos acima descritas, o turismo local sido claramente dinamizado, sendo que esta cidade com história e tradição, principalmente gastronómica, e palco de boas acessibilidades em termos de transportes, tende a implementar modelos similares a outras cidades europeias da mesma dimensão, nomeadamente no que respeita à reconversão do seu património, reconhecendo o valor histórico do património portuário, e tentando resolver positivamente a tensão entre um porto funcional e uma atracção turística (SOLA-MORALES, 2008). Em Matosinhos, tanto a estrutura portuária como a área central do mercado fazem parte da história da cidade: reactivar ambas é um acto integrador e revelador de uma noção abrangente de valor histórico.

Um dos aspectos positivos que impulsionou uma maior articulação entre as várias entidades institucionais de Matosinhos e a implementação destes projectos, foi a existência de um executivo municipal estável, em funções desde 2005, data em que venceu as primeiras eleições, estando neste momento a terminar o seu segundo mandato. A Divisão de Promoção da Economia Local existe também desde 2005; no entanto, esta estratégia de desenvolvimento económico, aliada ao desenvolvimento turístico, nomeadamente no que respeita à requalificação do mercado e envolvente, teve início em 2008, ano em que esta divisão da autarquia iniciou trabalhos com uma nova chefia. No fim de 2010, em virtude de uma alteração da macroestrutura da Câmara Municipal de Matosinhos, a Divisão de Promoção da Economia Local incorporou o Turismo, tornando-se na actual DPELT (Divisão de Promoção da Economia Local e Turismo), mantendo-se a chefia da DPEL. Na sequência disto, o desenvolvimento económico está cada vez mais ligado à promoção turística da região, havendo a perspectiva integrada de que, cada vez mais, um depende do outro.

Este executivo municipal estável tem permitido dar continuidade a muitos trabalhos de divulgação e desenvolvimento turístico, que esboçam já o papel de Matosinhos como ‘porta de entrada’ para a Região Norte, um papel que advém da sua centralidade singular, em termos de acessibilidade e localização geográfica, que se pretende catalisadora dos diferentes factores internos de progresso económico e turístico.

A aposta na reconversão do mercado, nos moldes atrás descritos, veio dar um novo impulso e centralidade àquela zona da cidade. Actualmente, para além das exposições ligadas à arte e ao design que decorrem na Galeria Quadra, o mercado tem sido alvo de vários eventos promocionais, tais como feiras de artesanato urbano, passagens de modelos, ou as comemorações do Dia Mundial do Turismo. Estes eventos incluíram também percursos e workshops gastronómicos, que visavam atrair o sector da restauração a este espaço, para potenciar mais sinergias e actividades dinamizadoras entre este sector,

um dos mais significativos de Matosinhos, e o mercado como ponto de venda tradicional. Estas actividades, em última análise, podem ter impactos positivos para o desenvolvimento de novos produtos turísticos e para a reestruturação dos existentes. Outras actividades promocionais de negócios do sector privado têm tido lugar no mercado de Matosinhos e na sua envolvente, como é o caso das iniciativas amplamente mediáticas da loja “Velo Culture”, sediada no exterior destas instalações.

Localizado numa zona central da cidade e perto dos principais eixos da restuarção tradicional (Rua Roberto Ivens, Rua Serpa Pinto e Avenida Heróis de França), a requalificação do mercado e o respectivo impacto na envolvente é, porventura, um dos principais elementos dinamizadores dos restaurantes de Matosinhos, principalmente dos mais antigos, através da atracção de novos públicos e investimentos. Está actualmente em curso um projecto para a abertura de novos restaurantes no recinto do mercado, que introduzirão novos conceitos gastronómicos e que certamente abrangerão um novo e alargado público-alvo. É de referir que, para apoiar a introdução de novos projectos, a Câmara de Matosinhos promove um programa de financiamento a pequenas e micro-empresas do concelho, assim como um serviço de apoio e aconselhamento ao empreendedor.

Como pontos fracos desta estratégia, pode-se referir, por exemplo, que o recinto do mercado e a envolvente directa não têm capacidade suficiente para albergar todas as propostas com interesse que têm surgido. Uma das soluções será promover a instalação destes novos modelos de negócio numa área mais ampla, especialmente na Rua Brito Capelo, tradicionalmente a principal artéria comercial de Matosinhos. Um obstáculo que poderá surgir a esta expansão é a falta de espaços disponíveis para o efeito, devido à dificuldade em articular com os proprietários dos imóveis condições favoráveis para empresas que, regra geral, são de pequena dimensão ou de tipo *start-up*.

Outro ponto que importa considerar é a falta de material informativo e promocional, nos postos de turismo, dos eventos e iniciativas realizadas nesta zona, e promovidas pelos respectivos agentes, com potencial interesse turístico.

Relativamente ao segundo pilar da estratégia económica e turística de Matosinhos, a abertura do Terminal de Cruzeiros, é de referir que este é um importantíssimo factor potenciador da entrada de turistas no município, uma vez que a indústria de cruzeiros é um segmento do turismo em forte crescimento a nível mundial, que tem estado desde a sua origem em constante desenvolvimento: “*A procura dos cruzeiros constitui um segmento com maior crescimento não na perspectiva dos transportes, isto é, do meio de deslocação para um destino turístico, mas antes na perspectiva de um produto turístico*” (CUNHA, citado em ROCHA, 2011: 4). A abertura de um novo Terminal de Cruzeiros do lado de Matosinhos veio complementar a estação de passageiros de Leça da Palmeira, permitindo um crescimento do número de navios que aqui atracam, e conseqüentemente um potencial aumento de turistas na cidade de Matosinhos. A propósito disto, a conferência “O Novo Terminal de Cruzeiros: que perspectivas para o Turismo”, promovida pela APDL em Março de 2011, refere, com base em números de 2010, que as escalas de cruzeiros em Leixões têm uma posição no cenário nacional bastante inferior à capacidade de atracção turística da região Norte, e uma posição ainda mais

modesta no contexto ibérico. Pretendia-se realçar o facto de que o terminal de cruzeiros tinha, por isso, um grande potencial de expansão, caso conseguisse acompanhar a evolução geral do turismo nesta região. De facto, desde então, o aumento de navios e passageiros tem sido significativo: em 2011 (data em que se inaugurou o novo terminal de cruzeiros), estavam previstas 70 escalas, 15 das quais no novo cais de Matosinhos; em 2012, a previsão foi de 79 escalas, das quais 31 eram de navios de cruzeiro de comprimento superior a 250 metros, o que faz com que o número de navios que obrigatoriamente tinham de atracar no novo Terminal de Matosinhos tenha duplicado no espaço de um ano. Relativamente às previsões de chegadas para 2013, verifica-se um ligeiro decréscimo para 71 escalas, 11 das quais de navios com mais de 250 metros. Ainda assim, o novo terminal de Matosinhos receberá 29 escalas no corrente ano, de navios de várias dimensões.

Uma questão a explorar é até que ponto este decréscimo significa um aumento de competitividade outros portos ibéricos, que poderão oferecer aos operadores do sector melhores condições logísticas e financeiras do que Leixões. O Porto de Leixões deverá, em articulação com as restantes entidades regionais, estudar estes factores de competitividade e posicionar-se de forma vantajosa no contexto ibérico e europeu. Uma importante arena de complementaridade e colaboração é, por exemplo, o grupo Cruise Atlantic Europe, do qual Leixões faz parte, juntamente com mais seis portos da fachada Atlântica.

Para a construção de uma oferta atractiva e com impacto eficiente, capaz de aumentar o número de turistas de cruzeiros que atracam e passam o seu tempo livre em Matosinhos, a entidade responsável pelo turismo deve ter em conta o seu perfil, motivações e características. Se por um lado é verdade que a média de idade dos passageiros de cruzeiros tem vindo a diminuir, estando actualmente num patamar inferior aos 40 anos para quem realiza o primeiro cruzeiro, devido a factores como a maior diversidade de actividades a bordo desenhadas especificamente para atrair um público mais jovem, por outro lado deve ser tido em conta, especialmente para a estratégia turística de Matosinhos, o resultado do “Estudo de viabilidade e definição do modelo de negócio para o novo terminal de cruzeiros do Porto de Leixões” (APDL, 2007), que afirma que o perfil do turista de cruzeiros nos navios que fazem escala no Porto de Leixões é maioritariamente de nacionalidade inglesa e norte-americana, geralmente com mais de 50 anos, e que procura um destino de qualidade. Estes turistas vêem Portugal como destino acessível, onde os preços são geralmente menores que noutros locais da Europa. Este factor é, sem dúvida, uma externalidade positiva para a atracção de turistas de cruzeiros, sobretudo no segmento do turismo de massas, que tem um poder de compra mais reduzido. Ainda de acordo com este estudo, sabemos que 30 a 40% dos turistas de cruzeiros que fazem escala em Leixões opta por ficar no navio, ou por visitar o destino pelos seus próprios meios. Estes últimos colocam em destaque a necessidade de criar terminais de cruzeiros com qualidade, com boa ligação a restaurantes, lojas e demais serviços, e de fácil acesso aos meios de transporte da região.

A Câmara Municipal de Matosinhos viu neste sector de actividade um meio de promoção e divulgação do concelho, e uma aposta de desenvolvimento turístico e consequentemente económico do seu

território. Desta forma, desde a inauguração do Terminal de Cruzeiros do lado de Matosinhos, o Turismo de Matosinhos tem estado constantemente presente, através de técnicos especializados, na recepção de todos os navios de cruzeiro que têm atracado no Porto de Leixões. Para além de tentar garantir um bom acolhimento aos turistas que procuram informação local, é realizada uma forte e personalizada promoção e divulgação dos principais pontos de interesse, serviços e tradições da região, o que é uma mais-valia quer para o turista quer para a atractividade de Matosinhos enquanto destino turístico. O ponto de venda de produtos típicos da região, recentemente instalado pela APDL e os postos municipais de turismo de Matosinhos e Leça, relativamente próximos dos dois terminais de cruzeiros, completam a oferta turística disponível.

Apesar de haver um registo, pelo Turismo de Matosinhos, do número de atendimentos efectuados em cada cruzeiro, bem como da motivação dos visitantes, um obstáculo à medição do impacto real do terminal de cruzeiros no turismo e na economia local é a falta de uma base de dados fidedigna e articulada entre os vários agentes económicos e institucionais de Matosinhos, que permita aferir, por exemplo, o impacto real dos turistas em escala na restauração.

Outro ponto fraco, que a abertura do novo Terminal de Matosinhos pretende ultrapassar, é a escassez de cruzeiros com *turnaround* no Porto de Leixões. Ou seja, os milhares de turistas que entram em Matosinhos todos os anos, via Leixões, fazem apenas escalas de algumas horas. A variante *turnaround* implica que haja embarque e/ou desembarque de passageiros no porto em questão. Isto faz com que seja possível que um turista pernoite numa unidade de alojamento de Matosinhos, antes de iniciar ou depois de concluir o seu cruzeiro. Leixões reúne as condições para isto, uma vez que está perto do aeroporto e é muito bem servido por acessibilidades terrestres. O problema que aqui se levanta é se, mesmo nestas condições, a atractividade da cidade do Porto permitirá ao concelho de Matosinhos manter uma quota de visitantes alojados significativa. Isto exigirá um aumento e qualificação da oferta hoteleira existente, e uma promoção que realce os factores atractivos da cidade, em conjugação com a proximidade e facilidade de acesso quer ao Porto de Leixões, quer à restante Área Metropolitana. Apesar disso, é um facto que o Porto de Leixões é visto pelas entidades institucionais da região e pela própria APDL como uma infra-estrutura pertencente a toda a região, e não apenas ao concelho de Matosinhos. Esta cidade não poderá, portanto, esperar tratamento preferencial, mas terá que fazer um grande esforço de consolidação e inovação da sua oferta turística, aproveitando o estado embrionário do segmento de cruzeiros na região, para dirigir produtos específicos para este perfil de turista, e assim captar uma área com grande potencial de expansão. Exemplos disto são a aposta na gastronomia ligada ao mar, os desportos náuticos (nomeadamente o surf, que está a adquirir grande expressão em Matosinhos), e a promoção de actividades e eventos, com parceiros locais, especificamente nas datas de chegada de navios.

5. Conclusão: Perspectivas de Futuro

O Plano Estratégico Nacional do Turismo – Propostas para Revisão no Horizonte 2015 – versão 2.0 (TURISMO DE PORTUGAL I.P., 2011) prevê, até 2015, um crescimento relativo das entradas de turistas em Portugal, nomeadamente nas regiões com mais elevado estado de maturidade, como Lisboa e Porto, “*através da expansão do produto short breaks, alavancando-as [...] no cross selling com as regiões limítrofes*” (op. cit.: 24). Matosinhos tem claramente uma posição privilegiada neste contexto, estando integrado na região mais densa da AMP e detendo no seu território algumas das mais importantes infra-estruturas da região. Esta integração é reforçada pelo facto de, finalmente, a reforma institucional do turismo nacional integrar explicitamente Matosinhos numa grande região de Turismo, algo que só aconteceu com a sua inclusão na Entidade Regional Turismo do Porto e Norte de Portugal (ER-TPNP). Todas as campanhas e produtos de Matosinhos podem beneficiar de uma rede de promoção e de sinergias intermunicipais.

Esta rede é especialmente importante no contexto da já referida posição modesta do terminal de cruzeiros de Matosinhos nos contextos nacional e ibérico. Se Leixões conquistar a atractividade que deseja para os operadores deste segmento, o potencial de crescimento do terminal é enorme, tendo em conta o potencial somado de atractividade turística do Porto e Norte de Portugal. A nível externo, e igualmente para captar o reconhecimento internacional e promover valências complementares, é importante que o Porto de Leixões mantenha e reforçe as parcerias com a rede de portos atlânticos de que faz parte. Tudo isto são objectivos mais facilmente atingidos se esta infra-estrutura for vista como verdadeiramente metropolitana, no sentido em que, tal como o Aeroporto, é património e motor de uma região maior.

Esta visão metropolitana é também importante para evitar competições desnecessárias entre cidades adjacentes. Se o turismo regional estiver mais integrado, o problema do esvaziamento do município como mero lugar de passagem, em direcção a pólos de atracção como a cidade do Porto, é esbatido de imediato, já que as identidades diferenciadas de cada local poderão ser promovidas na totalidade da oferta turística apresentada ao visitante em qualquer ponto da região.

Apostando no mútuo impulso da estrutura portuária e da atractividade turística, que vai ao ponto de a própria infra-estrutura do Porto de Leixões adquirir valor histórico, Matosinhos revela uma visão abrangente e descomprometida do passado e da sua história. A este respeito, note-se como os famosos guindastes a vapor do sec. XIX, mais conhecidos como “titãs”, serem internacionalmente conhecidos como património da engenharia mundial (CLETO, 1998).

Os produtos turísticos diferenciadores de Matosinhos são, certamente, a arquitectura contemporânea, a gastronomia, e as recriações históricas (PINTO, 2010); os dois projectos que a estratégia de desenvolvimento económico e turístico do concelho pretende explorar, e que aqui se aprofundaram, poderão ser um importante factor de revitalização destes produtos, bem como de criação de novos. Incorporar uma nova dinâmica e atrair novos públicos à oferta existente, e criar variações e novidades

directamente vocacionadas para os segmentos em expansão é porventura o desafio maior que se apresenta ao turismo de Matosinhos.

Bibliografia

ANA (2010). “Catchment area” <<http://routedevelopment.ana.pt/DRD/CatchmentArea/index.htm?airport=Porto>>. Acesso 15/01/2013

ANA (2012). “Conheça o Aeroporto” <<http://www.ana.pt/pt-PT/Aeroportos/Porto/Porto/OAeroporto/ConhecaoAeroporto/Paginas/Conheca-o-Aeroporto.aspx>>. Acesso 15/01/2013

APDL (2007). Estudo de viabilidade e definição do modelo de negócios para o novo terminal de cruzeiros do Porto de Leixões. Porto

Bassols, M. G. e Bañales, J. L. (2007). “Los mercados públicos en la ciudad contemporánea: el caso de Barcelona”. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* **744**(XII): 107-122

Cardoso, R. (2011) “Protesto e Proposta: o futuro do Mercado do Bom Sucesso”. *Publico*, 2 de Junho de 2011

Cleto, J. (1998). Leixões. Pequena História de um Grande Porto. Leça da Palmeira, Administração dos Portos do Douro e Leixões

Câmara Municipal de Matosinhos (2012). Mercado Municipal e Quadra Marítima (Brochura Promocional)

INE (2011). Censos 2011. Lisboa

Fernandes, J. R. (2012). “Os projectos de urbanismo comercial e a revitalização do centro da cidade”. *Revista Memória em Rede* **6**(2): 76-89

Pinto, G. (2010). “Entrevista”. *Newsletter TPEN* **4**: 8-19

Rios, I. (2012). “Velo Culture: em tempo de troika, anda de bicicleta” <<http://p3.publico.pt/vicios/em-transito/1925/velo-culture-em-tempo-de-troika-anda-de-bicicleta>> Acesso 17/01/2013

Rocha, M. R. (2011). O mercado da indústria de cruzeiros: o caso do Porto de Leixões. Dissertação de Mestrado. Universidade de Aveiro

Solá-Morales, M. (2008). “Ville-Porto, Saint-Nazaire: the historic periphery” *Architectural Design* **78**: 88-93

Turismo de Portugal I.P. (2011). Plano Estratégico Nacional do Turismo – Propostas para Revisão no Horizonte 2015 – versão 2.0. Lisboa

Conexões dos fluxos do turismo e seus reflexos na espacialidade da cidade de Natal/RN – Brasil

Edna Maria Furtado, PPGE/UFRN, ed@ufnet.br

João Mendes da Rocha Neto, MPOG/UNB, jmdrn@uol.com.br

Resumo

Os estudos realizados pela Geografia, tendo o turismo como objeto, sempre tem ficado restrito aos efeitos resultantes da atividade, quando de sua realização, sem considerar que, por trás desse “acontecer”, existe um conjunto de atividades que oferecem suporte a permanência do viajante no local visitado. A pesquisa em tela procurou explorar e conhecer quais são, onde e quando se realizam trocas de natureza diversificada, que oferecerão suporte à atividade turística. Assim, o artigo tem por objetivo apresentar uma proposta de metodologia de espacialização dos fluxos de insumos, que sustentam a atividade turística em Natal/RN, utilizando-se de uma matriz interdisciplinar. Os resultados da pesquisa identificaram e analisaram como os espaços da hinterlândia norte-rio-grandense respondem à demanda por insumos ao receptivo local, especificamente daqueles estabelecimentos hoteleiros de maior envergadura. O mapeamento possibilitou verificar como se distribuem os fluxos de insumos e qual a intensidade dessas relações espaciais. Constatou que o interior do Estado participa pouco, de forma direta, do “acontecer” turístico da capital, evidenciando uma atividade “encastelada” nos seus efeitos.

Palavras- chave:

Turismo, Economia Turística, Natal, Metodologia.

Abstract

Studies carried out by geography which has as object the field of Tourism, often has been restricted to the effects resulting from the activity when it was held, without considering that behind this "happening" is a set of activities that support the traveler's stay in the place visited. Thus, this research sought to explore and know what, where and when performing exchanges of diverse nature, which will support the tourism. Thus, the paper aims to propose a methodology of spatial distribution of the flows of inputs that sustain tourism in Natal / RN, using an interdisciplinary array. The survey results identified and analyzed how the spaces of hinterland respond to demand for inputs to the local reception, specifically those of larger hotel establishments. The mapping enabled us to verify how they are distributed flows of inputs and that the intensity of these spatial relationships. Also found that the direct participation of the interior of Rio Grande do Norte, of the "tourist happen" experienced by capital, is irrelevant, showing an activity "entrenched" in their effects.

Key-words

Tourism, Touristic economy, Natal, Methodology.

Introdução

A literatura mostra que as pesquisas em geografia do turismo acentuaram-se bastante nos últimos anos e procuram alcançar cada vez mais a complexidade, que envolve os espaços apropriados pela atividade,

debruçando-se sobre dimensões diversas, tais como econômica, social, cultural, ambiental ou mesmo institucional. Esse debate tem visões de diferentes matizes que colocam o turismo, ora como atividade redentora de áreas empobrecidas, ora como grande vilão nas suas formas de apropriar-se dos espaços.

Um dos debates mais efervescentes se dá a partir de sua chegada e do seu espraiamento, sinalizando para uma discussão sobre os efeitos multiplicadores, sobretudo quando se fala sob o foco da economia e administração. No entanto, tem faltado a essa discussão um ponto importante: localizar as áreas que oferecem suporte ao acontecer turístico e que, portanto, seriam beneficiadas com a atividade em determinados polos. Seria esta uma compreensão do efeito transbordante do desenvolvimento que muitas vezes fica encastelado nas áreas receptoras.

Dessa forma, o propósito do presente trabalho busca entender até onde alcançam os fluxos que sustentam o turismo, tomando por base a Cidade de Natal/RN, e com foco na área do seu grande complexo hoteleiro, a Via Costeira. A partir dessa localização das áreas fornecedoras, procurar compreender qual a natureza dessas trocas e identificar possíveis ações do poder público para tornar a atividade mais inclusiva.

Este artigo objetiva apresentar uma proposta metodológica de um trabalho de investigação cuja construção se pauta por uma matriz interdisciplinar, congregando o turismo, a geografia e a economia, a partir de cortes especializados tanto setorialmente como espacialmente. A pesquisa resulta da compreensão que o turismo, enquanto fenômeno ou atividade econômica, estabelece um conjunto de relações que se desenvolvem a partir da ação intencional do capital, quando turistifica os espaços voltados para o lazer e amplia seu raio de ação com vistas ao suprimento de sua produção e reprodução.

O artigo apresenta a pesquisa discutindo, em primeiro lugar, aspectos teóricos que envolvem a relação do turismo com o espaço geográfico, principalmente onde a atividade se desenvolve, mas já destacando a existência de outros espaços que participam secundariamente. Na sequência, apresenta a cidade onde se desenvolveu a pesquisa – Natal/RN –, expondo sua trajetória como polo turístico, para então compreender como surge o recorte específico – Via Costeira. Em seguida apresenta a proposta metodológica e já explora os resultados do trabalho, para finalizar com algumas questões que ainda permanecem em aberto sobre a natureza do estudo.

A força do turismo: apropriando espaços, modificando paisagens.

A apropriação do espaço pelo capital e as relações sociais, que o modo de produção estabelece, sempre foram objeto de estudo de diversos campos do conhecimento, sobretudo, aqueles relacionados às ciências humanas e sociais. A falta de respostas mais completas impôs um tratamento multidisciplinar, onde cada uma dessas áreas de conhecimento traz suas contribuições na busca de conclusões mais próximas daquilo que mostra a realidade.

A Geografia ao estudar as inter-relações que se desdobram no espaço geográfico e as interações que

nele se desenvolvem, a Geografia apresenta para análise as várias possibilidades de espacialização dos seus fluxos. Principalmente quando se fala em atividades econômicas, sejam elas necessárias à sobrevivência humana, ou aquelas resultantes das necessidades criadas pelo capitalismo, a exemplo do turismo, Por isso, explica-se o interesse da Geografia no Turismo, uma vez que o espaço é seu objeto de estudo. Assim:

[...] o turismo é um fenômeno social que não acontece num vazio, mas numa sociedade em funcionamento, e ele é, por sua vez, consequência da dinâmica desta. O turismo é afetado por condicionantes culturais, geográficas, políticas, econômicas e legais, no âmbito nacional e internacional (BARRETO, 2003, p. 12)

Embora outros conceitos sejam aqui trabalhados, o princípio da pesquisa está atrelado ao conceito do Turismo. Nota-se a complexidade dessa atividade econômica, primeiramente na busca de um conceito chave, que defina de forma clara e completa o seu significado.

A Organização Mundial do Turismo (OMT) define-o, segundo Cruz (2001), “como uma modalidade de deslocamento espacial, que envolve a utilização de algum meio de transporte e ao menos um pernoite no destino”. Verifica-se com esse conceito que o turismo é de fato uma atividade dependente de outras, uma vez que o turista utiliza o transporte para chegar ao destino turístico, além do uso de hospedagem, alimentação e demais necessidades que estão relacionadas a essa prática. Portanto, já se começa a desenhar toda uma rede de necessidades que se situam além da estadia do visitante na localidade turística.

Se o turismo necessita de insumos diversos, pode-se afirmar que, à medida que surge em uma determinada localidade, a configuração territorial do lugar vai sendo alterada, como afirma Cruz (2001), ao dizer: “O turismo é a única prática social que consome elementarmente espaço”. Concorda-se parcialmente com a fala da autora. Mas entende-se que a prática social se manifesta na existência de outras atividades, que igualmente se apropriam do espaço, a exemplo da logística e da agricultura. É possível entender que o turismo consome, além do local onde o visitante se faz presente, outros lugares de forma secundária, ou seja, aqueles que fornecem os insumos que se destinam ao lugar turístico.

O alcance das relações criadas pelo turismo significa que um determinado lugar pode ter seu desenvolvimento resultante da participação no circuito de relações resultantes dessa modalidade de alta espacialização. Logo, a atividade turística possui relação direta com o desenvolvimento; por isso faz-se necessária uma apresentação do referido conceito.

Celso Furtado (1981) oferece um excelente debate sobre o conceito de desenvolvimento ao afirmar que sua gênese está atrelada ao conceito de progresso e que, na atualidade, duas vertentes se apresentam: uma ligada à evolução de um sistema produtivo, por meio da acumulação e progresso das técnicas; a outra atrelada ao grau de satisfação das necessidades humanas.

Assim, o turismo, enquanto atividade econômica, também estaria associado diretamente ao desenvolvimento do espaço geográfico. Segundo Cruz (2001), em função dessa característica, a atividade turística acaba por causar transformações diretamente em duas porções do espaço geográfico:

sobre os polos emissores de fluxos e sobre os espaços de deslocamento e núcleos receptores de turista. No entanto, compreende-se a existência de uma terceira porção, que estaria além desses espaços, e se localizaria nas áreas fornecedoras de insumos para que o turismo possa “acontecer”.

Sem dúvida, na atualidade a atividade representa importante fonte de geração de renda, empregos e divisas para vários países. Por isso, o turismo tem sido frequentemente apontado como uma “saída estratégica” para o desenvolvimento, sendo incentivado pelos governos, desejado pelos empresários, procurado pelos consumidores e transformado em ideia de “salvação da pátria” para os núcleos receptores, sobretudo nos locais economicamente deprimidos.

No entanto, essa dinâmica da atividade não se dá com a mesma intensidade em todos os pontos do território nacional. A evolução do turismo no Brasil mostrou-se mais concentrada no litoral, atendendo ao modelo sol/mar que, nos últimos anos, foi capaz de produzir um sem número de pontos de atração, indo desde grandes cidades até pequenos vilarejos de pescadores. Dessa forma, percebe-se que não é o tamanho do lugar mas, sim, sua importância para o turismo que determina até onde vão seus fluxos de visitantes e de insumos.

O turismo se constitui em uma importante atividade terciária, originando desdobramentos em várias dimensões do território, tendo em vista que, ao contrário do que consensualmente é imaginado, não é composto apenas por agências de viagens, hotelaria, logística e transportes. Trata-se de uma atividade que demanda vários outros serviços para se concretizar, causando reflexos difusos na sociedade com um efeito de onda, que vai desde o fornecedor de alimentos, passando pelo marketing de multimídia, ao prestador de serviço terceirizado, todos elementos necessários para sua reprodução.

Há de se entender então que o turismo é um mosaico, uma composição complexa que necessita de diferentes elementos para se constituir. A variedade de prestadores de serviços diretos e indiretos de que a atividade turística necessita é um fator adicional na intrincada relação espacial da atividade, na medida em que variam seus reflexos no contexto territorial.

Assim, o turismo embora aconteça em lugares específicos articula-se a outros espaços a ele conectados, principalmente através de um conjunto de atividades que lhes são conexas e oferecerem suporte para que aconteça. Na dimensão econômica, a renda gerada pelo turismo pode se converter em desenvolvimento — seja através dos equipamentos tipicamente turísticos como hotéis e restaurantes, seja por meio de setores indiretamente relacionados a esta atividade, tais como o comércio e os bancos, ou ainda, os setores industrial, agrícola e de serviços. Nesse aspecto Silva destaca que:

A riqueza que o turismo gera não se limita à que se origina nos setores econômicos em contato direto com a demanda turística. O consumo turístico afeta a maioria dos setores componentes do sistema econômico em três formas de projeção: via produção, via renda e via investimento (SILVA, 2004 p.296).

O alcance das relações demandadas pelo turismo significa que um lugar pode ter seu desenvolvimento promovido por fazer parte do “ciclo” de relações que são engendradas pela atividade e extrapolam seu entorno direto.

Assim sendo, o turismo, ao longo dos anos, vem ampliando seu papel no que tange a sua inserção nas

propostas e no discurso de desenvolvimento regional, que propõe e propaga a obtenção da equidade social e a redução das desigualdades territoriais.

Portanto, a presença da atividade envolve a participação de múltiplos serviços e também a participação de outros espaços, cabendo aos estudiosos do tema entender a participação efetiva desses territórios no desenvolvimento promovido pela atividade.

Nesse contexto, o país começou a projetar a atividade turística, tendo por base vários investimentos que subsidiaram o seu desenvolvimento no país. São exemplos disso: políticas públicas para o melhoramento e implementação de infra-estruturas básicas, criação e inserção de equipamentos turísticos, ou aquela que procura viabilizar/facilitar o acesso do fluxo dos turistas e promover a melhoria da qualidade de vida das cidades turísticas. Tudo isso com o objetivo de equilibrar o desenvolvimento das regiões brasileiras (CRUZ, 2007).

Portanto, merece a atenção do Estado, enquanto agente promotor de políticas públicas e da sociedade, para que a atividade turística, vista como promotora do desenvolvimento de lugares e regiões como o Nordeste brasileiro, não os coloque na rota do turismo apenas como espectadores do desenvolvimento econômico.

Sendo assim, a renda gerada por essa atividade econômica pode se converter em desenvolvimento, considerando a dimensão socioeconômica, seja por meio dos equipamentos visivelmente turísticos, como por exemplo, hotéis e restaurantes, ou por meio de atividades que atuam indiretamente, como o setor de serviço e o agrícola.

Daí a importância de estudar os efeitos multiplicadores do consumo turístico e analisar as atividades que são suportes da atividade turística, buscando como ponto de análise, a cidade de Natal, no Rio Grande do Norte, mais especificamente a Via Costeira, importante polo turístico do estado e do país.

O turismo em Natal: breve caracterização do objeto no espaço

Nas últimas décadas, o turismo se constitui em uma das atividades econômicas mais importantes do Rio Grande do Norte. Nesse sentido, a intervenção do Estado formulando e implementando políticas públicas voltadas para o turismo impulsionou sobremaneira a atividade no estado. E para melhor compreensão dos seus reflexos para o Rio Grande do Norte, e particularmente para Natal, algumas dessas iniciativas devem ser ressaltadas. Já sobre esse momento Furtado (2007) aponta:

Nesse processo de refazer espaços turísticos, o Estado atua como protagonista na estruturação da atividade e se torna um poderoso indutor de investimentos privados. Em Natal, o crescimento da atividade turística, nos últimos anos, foi capaz de não só produzir espaços turistificados para o visitante, mas refazer espaços intra-urbanos já existentes, que são um reflexo direto da incorporação do turismo à economia local (FURTADO, 2007 p. 125).

Duas políticas públicas foram fundamentais para configurar a área de maior turistificação de Natal, que é o bairro de Ponta Negra, embora a priori elas não tenham sido destinadas diretamente para ele, pois se tratava da construção da Via Costeira, área adjacente. Essas políticas são: os megaprojetos

urbano-turísticos que, em Natal, se formalizam na execução do Projeto Parque das Dunas/Via Costeira; e o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), que influenciaram em sua transformação.

Segundo Fonseca (2007), os principais incentivos se relacionam ao PRODETUR I e II, que se constituem em programas de desenvolvimento ao incentivo do turismo voltados para melhoria da infraestrutura. O PRODETUR/RN, em sua primeira etapa, foi responsável por atrair investimentos estrangeiros e inserir o estado no fluxo turístico internacional, que foi marcada pela modernização e ampliação do aeroporto, além do melhoramento do sistema de estradas. Já no que diz respeito ao PRODETUR/RN II, a mesma autora retrata que, nessa fase, o projeto foi responsável por diversificar os investimentos, visto que além da infraestrutura, houve também investimentos na qualificação profissional, fortalecendo uma debilidade de tal segmento.

A política de megaprojetos urbano-turísticos estruturou um enclave de grandes estabelecimentos hoteleiros – a Via Costeira – que, na sua primeira fase, se deu predominantemente pela presença do empresariado local, em uma fase quase amadora e experimental da atividade para, nos momentos subsequentes, dar lugar às grandes corporações e profissionalização da atividade.

Assim, o cenário do litoral da Capital do Rio Grande do Norte foi modificado e hoje 11 unidades hoteleiras de grande porte ocupam o espaço e revelam outra paisagem na Via Costeira, marcada pelo gigantismo dos hotéis e pela presença de redes internacionais que, atuam na área de hospedagem, a exemplo da Pestana, portuguesa, a SERHS, espanhola, além da cadeia Holliday Inn, norte-americana.

Para entender como se dão as relações econômicas que sustentam esse complexo turístico, deve-se compreender a intensidade e amplitude de insumos necessários aos estabelecimentos que ali se localizam. Assim, ao falar da economia do turismo é importante entender que existe um conjunto de outras atividades, contribuindo para o “acontecer” turístico. Portanto, deve-se:

[...] **considerar a produção turística como um *continuum* de bens e serviços**, como um conjunto de atividades econômicas, não necessariamente equivalentes entre si, mas com fortes interdependências, no que concerne a esta produção. [Grifos do Autor] (BLASCO *apud* SILVA, 2004, p. 286).

Partindo dessa premissa, pode-se afirmar que o turismo constitui uma rede que entrelaça diversas atividades econômicas, configurando desse modo relações de interdependência. Nesse sentido:

Há de se entender então que o turismo é um mosaico, uma composição complexa na medida em que necessita de diferentes elementos para se constituir. A variedade de prestadores de serviços diretos e indiretos que a atividade turística necessita é um fator adicional na complexa relação espacial da atividade, na medida em que variam seus reflexos no contexto territorial. (FURTADO e ROCHA NETO, 2009, p. 06).

Portanto, deve-se romper com o entendimento ainda vigente de que as relações econômicas advindas da atividade turística se dariam exclusivamente no momento do usufruto do lugar para onde o viajante se desloca. Deve partir sim, da compreensão de que outras relações se constroem e se imbricam. No caso da hotelaria, isso se expressaria na contratação de prestadores de serviços, por exemplo, ou dos fornecedores de produtos alimentícios.

É nesse contexto que o turismo movimenta toda uma cadeia de atividades, gerando trabalho e renda

para setores que se relacionam a ele direta ou indiretamente, conforme se verifica na proposta metodológica e nos resultados já obtidos.

O caminho metodológico: do mergulho teórico ao encontro da realidade

Partindo-se da ideia de que a cidade de Natal-RN é um importante destino turístico no cenário nacional e tendo a Via Costeira como principal concentração de hotéis da Cidade, inclusive de grandes grupos nacionais e internacionais do setor, optou-se por realizar a pesquisa nessa área, uma vez que isso possibilita entender a intensidade e o alcance dos transbordamentos da economia turística de Natal. Para isso as bases teóricas centraram-se em obras diversas na revisão da bibliografia, baseada em diferentes ciências, visto que, conforme já citado, para entender os objetivos da pesquisa foi necessário trabalhar numa perspectiva interdisciplinar.

A parte metodológica fundamentou-se nas teses de Silva (2004) e Furtado (2005), que apresentam aspectos relevantes para o entendimento desses fluxos e suas especializações. Na pesquisa bibliográfica, foi encontrado um artigo de Judith de La Corte, datado de 1976, onde a autora já sinalizava para preocupação e importância de se saber o traçado desses fluxos que alimentam as cidades. O trabalho da autora fornece pistas para a elaboração da presente pesquisa e contribui para nortear aspectos metodológicos, que foram abandonados pela geografia nos últimos anos, sob a crítica de que se prestavam ao debate positivista da escola teórica quantitativa.

O trabalho também teve uma fase de levantamento documental junto a órgãos oficiais que tratam do tema, na esfera federal, estadual e municipal, além de outras instituições associativas que se relacionam com o turismo.

Além disso, na fase de campo foram aplicados questionários em todos os grandes estabelecimentos hoteleiros localizados na Via Costeira, que possibilitaram identificar a existência ou não dos transbordamentos dessa economia, identificando quais são os municípios beneficiados, o que permitiu entender a importância da atividade turística para todo o Rio Grande do Norte.

Contendo mais de 90 itens, o instrumento abrangeu **quadro funcional** (naturalidade da mão de obra), **produtos de consumo** (embalagens, produtos descartáveis) e **produtos alimentícios** (carnes, sorvetes, pães) quanto à procedência e frequência de aquisição, **utensílios domésticos** (televisão, lençóis, hidrantes) **cozinha especializada**, até a natureza dos **serviços contratados** (terceirizados).

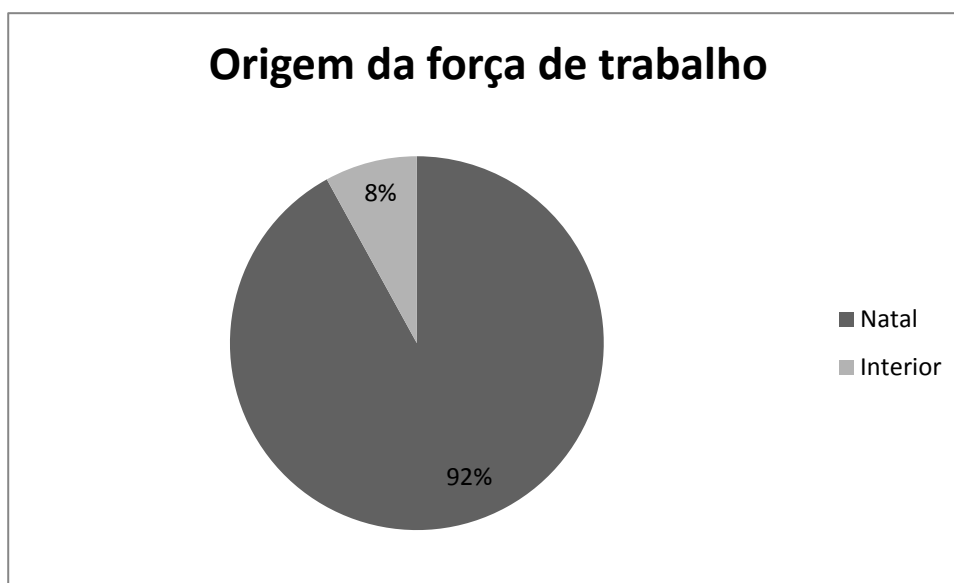
Algumas perguntas feitas nos questionários são referentes ao quadro funcional, com o intuito de descobrir se há migração ocasionada por meio da influência da economia turística em outros pontos do estado, do Brasil e até mesmo de outros países. Outras questões referem-se aos produtos consumidos (alimentícios e utensílios domésticos), com o propósito de desvendar origens e frequências de aquisição para assim verificar se há transbordamento dessa economia e a sua influência para outras áreas além do município de Natal. O questionário também aborda questões como a disponibilidade de serviços, que os hotéis ofertam ao turista (como restaurantes e cozinhas especialidades) para entender

se, a partir desses serviços, é gerado um consumo maior de produtos que movimentem a economia do estado.

O questionário permitiu entender a influência da economia turística de Natal em outras áreas, entendendo que, apesar de ser o lugar onde a atividade se realiza, na sua essência não é capaz de fornecer tudo aquilo que necessita o viajante durante sua estadia. Portanto, o turismo se faz a partir de um conjunto de insumos produzidos para além dos limites da capital do Rio Grande do Norte.

No entanto, por ser um instrumento a ser aplicado em grandes estabelecimentos hoteleiros e conter algumas informações sigilosas e correlatas a outros setores econômicos, percebeu-se dificuldade de consolidar alguns dados da pesquisa, que já possui uma primeira tiragem de resultados com respectivas análises.

De um universo de 870 empregados, aproximadamente 92% são de Natal, conforme se verifica na Figura 1. Quando se observa a participação do interior do estado do RN nos dados referentes à origem dessa força, os números apontam que, de 870 do universo total, apenas 08 são do interior. Para os demais municípios do estado, do ponto de vista direto, o turismo praticado na capital não resulta na inclusão dos trabalhadores. Isso em parte deve-se ao exército de reserva disponível e à pouca necessidade de qualificação para alguns desses postos de trabalho.



Fonte: Pesquisa de campo, 2011.

Figura 1 – Gráfico - A origem da força de trabalho na área pesquisada

Ressalte-se que essa baixa qualificação não é necessariamente sua ausência; pois em geral as competências requeridas para esses postos não exigem conhecimentos demasiadamente elaborados: são mensageiros, copeiros, camareiras, faxineiras, cozinheiras. Além de habilidades que esses indivíduos desenvolvem ao longo de sua vida, existem cursos de curta duração e a valores baixos em diversas instituições da cidade que permitem essa qualificação mínima.

No entanto, quando se faz um corte na estrutura hierárquica, observa-se que, dos 24 cargos gerenciais

mencionados entre os estabelecimentos, 13 são ocupados por trabalhadores de fora do estado ou mesmo do país, o que representa mais de 50% de “importados”, conforme se verifica na Figura 2.

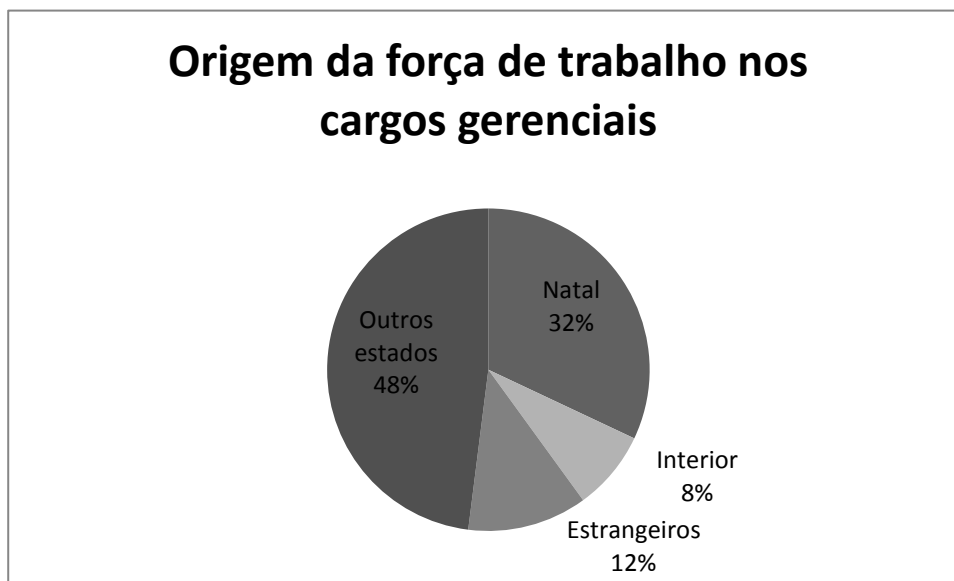


Figura 2 – Cargos de gerência quanto à naturalidade
Fonte: Pesquisa de campo, 2011.

Tal fato corrobora algo que a literatura do turismo aponta frequentemente em algumas áreas: os cargos mais altos na hierarquia e demandam maior qualificação, pagando portanto melhores salários, em geral não são ocupados pela força de trabalho local. Isso passa, inclusive, pela análise da estrutura curricular das escolas que formam essas pessoas, além de uma maior aproximação dessas instituições com o mercado que vai empregar seus futuros alunos. Se, de um lado, há pouca qualificação, por outro, parte dos estabelecimentos não possui instrumentos de valorização e retenção desses profissionais, o que acentua a rotatividade de mão de obra e, portanto, pautam uma frágil relação desses trabalhadores.

Ao se investigar a origem dos alimentos, merece destaque a predominância da aquisição na cidade de Natal, em estabelecimentos supermercadistas ou de varejo. Isso se deve, em parte, à perecibilidade dos produtos, principalmente daqueles que possuem vida útil muito curta como verduras, frutas e carnes. Dos 208 produtos pesquisados, 94% são adquiridos com frequência diária ou semanal, restando apenas 8% que são adquiridos mensalmente. Isso decorre em parte da estratégia de formação de preços desses estabelecimentos, pois a variação de alguns desses insumos lhes permite auferir maiores ganhos.

Analisando os dados coletados em campo verifica-se que 98% dos produtos de consumo e alimentícios são adquiridos no Rio Grande do Norte, ou seja, de 710 compras efetuadas no período, 673 foram efetuadas no município de Natal, representando 95% (Figura 3).

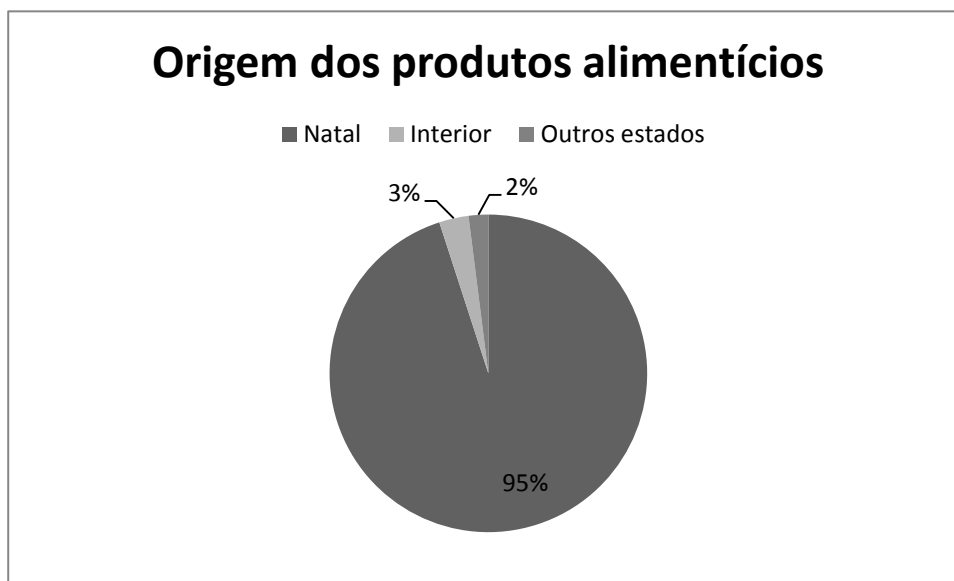


Figura 3 – Origem das aquisições de alimentos e materiais de consumo
Fonte: Pesquisa de campo, 2011.

Outro fator que pode contribuir para essa concentração na capital refere-se à cadeia de tributos diferenciados por estado, que acaba por encarecer a maior parte dos alimentos. Assim, comprar no RN, particularmente na capital, fica mais viável pois, mesmo que operem em grande escala, esses estabelecimentos são afetados pela sazonalidade do turismo e não há como manter estoques de determinados produtos, até mesmo por questões sanitárias.

Outro aspecto a se destacar é a qualidade dos produtos que, em geral, não se alcança nos pequenos estabelecimentos das cidades do interior do estado. Assim, exceto produtos da cozinha regional, a maior parte dos alimentos consumidos no complexo da Via Costeira é comercializada em Natal, ressaltando-se que parte considerável deles tem origem no interior do estado.

No entanto, o fato desse fornecimento ocorrer na capital prejudica uma visão dos efeitos que a atividade turística teria nessas localidades fornecedoras. Isso merece um esforço no sentido de se identificar a participação dos recursos oriundos do turismo, o que poderia vir a ser um desdobramento dessa investigação. Ainda no que se refere aos alimentos, à participação dos estados próximos é residual, verificando-se a predominância do RN e, particularmente da cidade de Natal.

Pode-se inferir que o comércio local e a rede hoteleira se relacionam economicamente de modo contínuo e estável, já que aqueles estabelecimentos adquirem os produtos alimentícios e de consumo preferencialmente em Natal, sobretudo nos grandes atacadistas e redes de supermercados. No caso específico dos hortifrutigranjeiros, a origem dos produtos se diversifica, mas a aquisição se dá predominantemente através das Centrais de Abastecimento (CEASA) do estado, localizada em Natal.

Alguns dos estabelecimentos hoteleiros pesquisados possuem cozinha especializada (restaurantes) e mais uma vez se verifica que Natal é a fornecedora primaz dos produtos utilizados nesses restaurantes, mesmo naqueles em que se supõe uma conexão com outras localidades do estado, a exemplo dos especializados em frutos do mar ou na cozinha sertaneja.

No que se refere ao material industrializado (móveis, eletrodomésticos e eletroeletrônicos), observa-se que Natal (60%) e São Paulo (29%) têm predominância, conforme demonstra o gráfico seguinte. Entre os demais estados, destacam-se Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná, Ceará, Pernambuco e Espírito Santo.

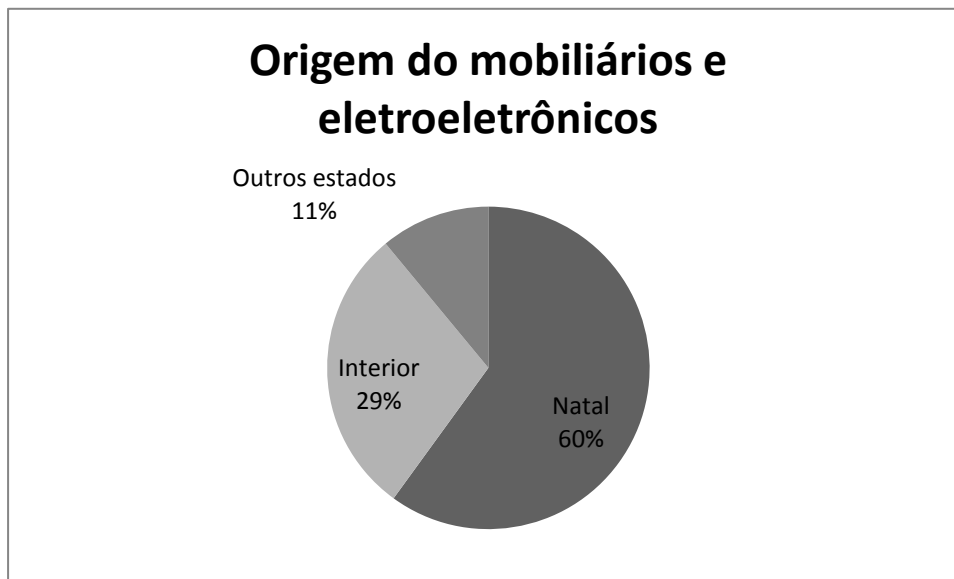


Figura 4 – Origem dos mobiliários e eletroeletrônicos
Fonte: Pesquisa de campo, 2011.

É importante destacar essa participação tão acentuada de São Paulo e de outros estados do país. Algumas das redes hoteleiras adquirem esses produtos na cidade de São Paulo, pois operam em grande escala. Nesse caso podem acontecer três situações: a) na primeira, o hotel adquirir em grandes distribuidoras ou ainda ter sua sede social na cidade de SP e, portanto, lá realizar as aquisições de maior monta e de material permanente da rede; b) uma segunda possibilidade pode decorrer da adoção de determinadas padronagens, sobretudo de mobiliário, de que as grandes redes se utilizam e que não são encontradas em todos os lugares; e c) uma terceira situação pode ser o fato de alguns desses bens terem valor menor ou algum tipo de incentivo, quando adquiridos em quantidade nesses estados. Há outro fator a se destacar: alguns equipamentos mais sofisticados como lavanderias e cozinhas industriais, que são encontrados em lugares exclusivos do país.

Observa-se que a maior parte dos produtos é adquirida em Natal mesmo, mas o caminho percorrido acaba nos grandes centros do país, uma vez que lá estão instaladas as sedes sociais dessas grandes redes. Como esses estabelecimentos hoteleiros operam em grande escala, não só adquirindo, mas também na manutenção, conseguem, em geral, preços mais atraentes junto às grandes redes de varejo que vendem eletroeletrônicos e móveis. Ademais, aqueles produtos com maior uso e, conseqüentemente, mais possibilidades de reparo, são adquiridos no mercado local pela proximidade dos serviços de manutenção.

Porém quando analisados itens como artigos de cama, mesa e banho (Figura 5), mesmo com a presença de grandes empresas têxteis no RN, Natal possui pouca expressividade ficando atrás de

outros estados tais como São Paulo (48%), Santa Catarina (29%), Paraná (10%), Pernambuco (10%) e Rio Grande do Sul (3%). Complementarmente, poder-se-ia identificar uma forte participação extra regional com fuga de recursos para outras regiões, sobretudo o Sul e Sudeste.

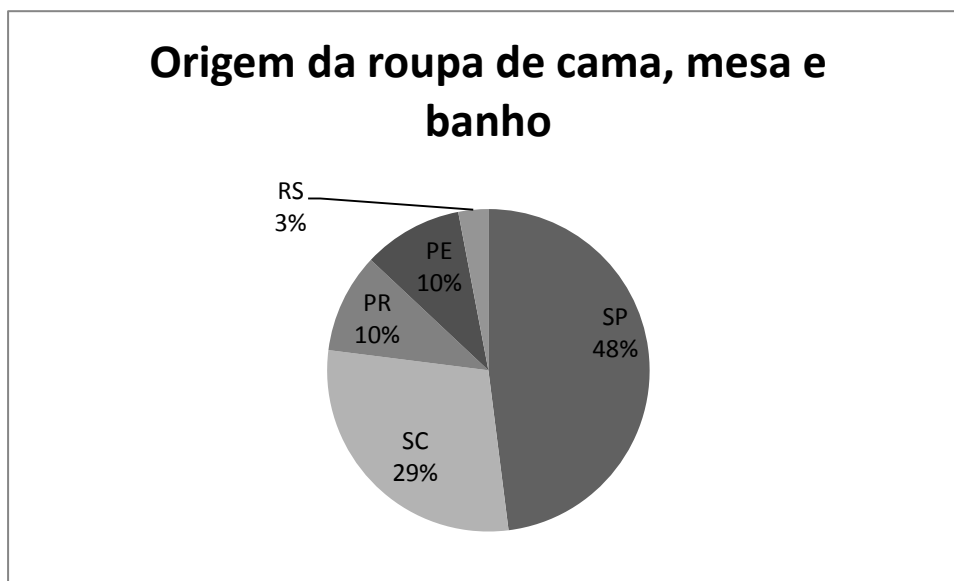


Figura 5 – Procedência dos artigos de cama, mesa e banho.
Fonte: Pesquisa de campo, 2011.

Quanto aos serviços prestados, observa-se que, quanto mais elaborado for o serviço menor é a capacidade que Natal tem de responder a essa demanda, que chega às metrópoles regionais e até mesmo às nacionais, dependendo do nível de sofisticação do serviço.

Logo, verifica-se com esse levantamento que o turismo, de fato, está isolado em Natal não somente nos efeitos *forward and backward* e, portanto, há outro componente a se considerar no contexto: as relações de poder. É o poder econômico, com distintos grupos mais organizados e, conseqüentemente, mais empoderados que atuam na atividade e acabam por defender, resguardar e perpetuar seus interesses.

Assim, a proposta de investigação aqui apresentada, se presta ao entendimento das razões que motivam a exclusão de determinadas áreas não somente do processo de consumo direto do turismo; mas, também, aquelas que são fornecedoras de insumos para sustentação da atividade e que permanecem à margem dos benefícios gerados pelos fluxos de visitantes e dos recursos deixados por eles nos polos.

Tais compras poderiam ser dinamizadoras para o RN, mas o lucro dessas transações econômicas fica na origem, ou seja, nos outros Estados brasileiros, que vendem produtos mais competitivos e de melhor qualidade. É importante Segundo Silva (2004 p. 449) por meio do perfil de compras podermos mensurar o grau de nacionalização ou internacionalização da economia, que se dá por meio da intensidade do impacto na economia local a partir dos empreendimentos turísticos.

Logo, outras unidades da federação comercializam bens com valor agregado, o que lhes possibilita altas taxas de lucratividade, quando comparados com a venda de alimentos que são rapidamente

perceíveis e dependentes da rapidez do transporte rodoviário, o que aumenta seus custos de produção, afetando a lucratividades desses produtos.

Na ausência dos restaurantes nos próprios hotéis, uma oportunidade se abre para os prestadores de serviços que, ao suprirem as necessidades emergentes da atividade hoteleira, produzem renda e contratação de empregos, ou seja, trabalho e renda para mão de obra local. Os restaurantes não são os únicos beneficiados com a dependência da complementaridade que a atividade hoteleira necessita. Observou-se uma considerável gama de serviços prestados por terceiros aos meios de hospedagem relativos à segurança; passeios e traslados; lavanderia; dedetização; manutenção em geral; etc.

Os dados levantados até o momento apontam para algumas conclusões preliminares mas, sobretudo, para a necessidade de um maior aprofundamento e qualificação das informações para inferir e extrair mais arremates, que deem conta de alcançar a complexidade do fenômeno ora em estudo.

Mais do que resultados o artigo aponta para muitas outras possibilidades de investigação por cortes diversos, que podem ser por subsetores da atividade turística, ou por áreas geográficas que fornecem insumos para a atividade, partindo da metodologia construída e apresentada.

Considerações finais: provocações para novos debates

A pesquisa sobre a espacialidade turística no contexto econômico do RN nos apontou diversos meios para estudá-la, com recortes diversos a partir do porte dos estabelecimentos, da origem de seus fornecedores, além de outros perfis possíveis de serem delimitados. Esse é um assunto que merece desdobramentos tanto no que se refere aos hotéis, como também em relação a outros estabelecimentos, que se colocam na linha de frente do viajante, tais como locadoras de automóveis, restaurantes e bares, casas de diversão em geral e lojas de produtos artesanais e regionais.

Apesar do alcance da rede de insumos das maiores unidades hoteleiras, a capacidade de transbordar seus recursos de forma direta é limitada pela intermediação dos entrepostos localizados na capital do Rio Grande do Norte, seja a CEASA ou os grande atacadistas, que acabam retendo sua maior parte. Esse é um padrão que se replica nas unidades menores e tudo isso se dá em nome da assiduidade no fornecimento e na garantia de produtos com qualidade adequada para ir às suas mesas.

Sobre a força de trabalho, ainda é necessário investigar a qualidade da sua formação, bem como entender novas formas de inserção desses trabalhadores na rede hoteleira, seja através de empresas de terceirização ou de cooperativas para o fornecimento de mão de obra.

Demais produtos de manutenção diária das unidades, como produtos de limpeza e alimentos não percebíveis, também acabam tendo os estabelecimentos atacadistas de Natal como fornecedores, sobretudo pelo atendimento as suas necessidades diárias e pela facilidade para realizarem negociações.

No entanto, verificou-se que os estudos relacionados à economia do turismo ainda carecem de informações, de dados estatísticos que a fundamentem e de pesquisa constante. Apesar de a metodologia utilizada servir para a obtenção de informações necessárias ao desenvolvimento da

pesquisa, constatou-se a resistência, quanto à obtenção de dados, nos estabelecimentos hoteleiros, em face de alguns deles serem considerados sigilosos ou estratégicos.

Analisar as atividades que complementam o turismo a partir da tessitura de uma rede de lugares evidencia um aspecto pouco analisado, tanto pela geografia como pelo turismo ou mesmo pela economia. No caso específico, se verificou que, para que os viajantes tenham suas necessidades elementares atendidas nos estabelecimentos hoteleiros existe toda uma logística lhes dando o devido apoio, onde inúmeras atividades até mesmo de outros setores são criadas e desenvolvidas.

Sugerimos como objeto para outras investigações, a análise de outros estabelecimentos que lidam com a atividade, a exemplo dos restaurantes ou locadoras de automóveis, a título de ampliação de nossa pesquisa. O que para nós é o fim - “atividades sustentáculos” -, para outros trabalhos pode ser o começo de uma pesquisa reforçando ou não os entendimentos desse primeiro momento.

Ainda é preciso dizer que não temos a pretensão de esgotar ou limitar o estudo do turismo em geografia, mas colaborar na discussão da metodologia utilizada no desejo de aperfeiçoá-la para cada vez mais desvendar essa atividade e suas relações no tempo e no espaço, reforçando o caráter multidisciplinar do estudo

Referências

- Barreto, Margarita. Turismo, políticas públicas e relações internacionais. Campinas: Papirus, 2003.
- Cruz, Rita de Cássia Ariza da. Introdução à Geografia do Turismo. 2 ed. São Paulo: Roca, 2001.
- _____. Geografias do Turismo: de lugares a pseudo-lugares. São Paulo: Roca, 2007.
- Fonseca, Maria Aparecida Pontes. Tendências atuais do turismo potiguar: a internacionalização e a interiorização. In: Nunes, Elias; Carvalho, Edilson; Furtado, Edna Maria; Fonseca Maria Pontes da. (Orgs). Dinâmica e gestão do território potiguar. Natal: EDUFRN, 2007.
- Furtado, Celso. Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar. 2 ed. São Paulo: Nacional, 1981.
- Furtado, Edna Maria. A onda do turismo na cidade do sol: reconfiguração urbana de Natal. Natal: EdUFRN, 2008.
- Furtado, Edna Maria; ROCHA NETO, João Mendes da. A espacialidade turística no contexto econômico do Rio Grande do Norte. In: http://www.nilsonfraga.com.br/anais/FURTADO_Edna_Maria.pdf, 2009.
- La Corte, Judith. Abastecimento da cidade de São Paulo em produtos hortifrutícolas: problemas e métodos de um estudo. In: Boletim paulista de Geografia. São Paulo: AGB, 1976. N. 52.
- Silva, Jorge Antônio Santos. Turismo, crescimento e desenvolvimento: Uma Análise Urbano-Regional baseada em *cluster*. 2004. 468 p. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Universidade de São Paulo, São Paulo-SP.

The University of Coimbra: Attraction, Cultural Asset or Touristic Product?

Vítor Ferreira, CEGOT, vdpferreira@gmail.com

Luís Silveira, CEGOT, aviladasilveira@gmail.com

Resumo

A Universidade de Coimbra enquanto detentora de património histórico indiscutível é ainda, contudo, deficitária na conjugação com a oferta turística da cidade. Com os planos de reestruturação urbanísticos a decorrer na universidade e na cidade, iniciados no virar do século e com a actual candidatura a património da Humanidade, prevê-se que esta venha constituir o elo final de ligação entre as entidades, a cidade e a população. É essencial que o produto turístico com base no património cultural consiga manter a autenticidade física dos espaços e da população universitária e ao mesmo tempo ser economicamente fomentadora de receitas, resultando numa simbiose funcional.

Abstract

The University of Coimbra as holder of undisputable historical heritage is also, however, deficient in combination with the tourist offer of the city. With urban restructuring plans underway at the university and in the city, started at the turn of the century and with the current application for World Heritage, it is expected that this will be the final connection link between the entities, the city and the population. It is essential that the tourism product based on Cultural Heritage can maintain the physical authenticity of the sites and the university population and, at the same time, be economically promoter of revenue, resulting in a functional symbiosis.

Keywords

Coimbra University; Cultural Heritage; Tourist Circuit; Cultural Asset;

Palavras-chave

Universidade de Coimbra; Património Cultural; Circuito Turístico; Bem Cultural;

1. Introduction

The sociocultural paradigm we live in nowadays radically altered the concept Cultural Heritage. This has undergone a constant evolution in the last decades which gives it a new centrality in the social sciences. The centrality, which stood in the field of preservation and conservation of heritage, is currently the result of what some authors call the "triple extension of the concept", typological, chronological and geographical, extended to, so far, nonexistent scopes. It goes with the new functions that contemporary society reserves for the concept and that consequently result in changing the way cultural assets are regarded.

The look we drive to cultural and heritage assets has been incorporating issues such as their uses. The vision we have of these resources change, and from a preservationist perspective, though based on short promotion hints, we change to policies that are essentially based on the sustainability of heritage property.

The strategies outlined to achieve this sustainability differ in most patrimonial assets, but also depending on the local context in which they are deployed. Add to that, that the diversity of these and their past and present functions are constituted as barriers or enablers essential to the success of the strategies.

The routes and itineraries, as well as touristic tours, are incorporating a central role in the strategies defined. And the University of Coimbra is no exception. The centrality of this patrimonial asset has in the city conditioned all strategies and policies visit to the city and the patrimonial asset. Add to that the visitation of the cultural asset will have to follow a rigorous planning, which positioning itself as a source of revenue in a sustainable patrimonial policy, will not influence the natural uses of the space.

Implementing these strategies, it is necessary to understand that the status of the asset changes, being imperative to reflect on its positioning as a cultural asset, tourist attraction or product. It's the definition of this positioning which allows the evaluation of the tensions and extensions arising from the transformation of its original use and its refunctionalisation.

The analysis of the design of recent, past and future visit tours should be able to perceive what the relations established between visitors and visited in the context of professional occupation.

Having, by this, that the city and the University of Coimbra recently presented its application to World Heritage, urges a study to understand how these relationships are established, and how the academic community is conditioned by the visitation to the different patrimonial elements.

The contemporary idea of Cultural Heritage supports the participation of citizens, users, and this tends to be complemented by policies that minimize the intervention of institutional actors through phenomena of refunctionalisation of the patrimonial assets. In order to this strategy and in particular the visit tour work, it is essential that it is supported by an assessment of the potentialities and risks that the implementation of it has on heritage, that is both able to attract visitors, respects the uses assigned to the patrimonial assets and do not constitutes itself as a factor of deterritorialization, alienating the academic community and destroying their identity and functions.

The intention of this communication is to analyze how the visit tours of the city of Coimbra and, in particular, of the University of Coimbra are defined. What strategies are essential to its implementation in the past, present and future. Ultimately, it is intended to point solutions of efficiency and effectiveness in its design.

As a preliminary result we concluded that the tensions surrounding the transformation of the University of Coimbra as touristic resource are unknown. It is not clear in exploratory reading the planning of visit tours of the City and the University much elaborated, or what solutions and arguments which led to its design.

This raises the question of the transformation strategies of the patrimonial asset - the University of Coimbra, in tourism resource, used over the last few years are characterized by a lack of participation of the academic community in its development.

2. Conceptualization of the Offer

The University of Coimbra (see Image 1), secular institution, but more precisely the “Paço das Escolas”, holds a set of Cultural Heritage that makes it the most visited patrimonial element of city of Coimbra. The average number of annual visitors to the “Paço das Escolas”, between 2006 and 2009, stands at 184 772 (UC em Números, 2010). The number of visitors is demonstrative of the attractiveness that the University of Coimbra has.

If, on one hand, the history and the memory of the institution are constituted per se as attraction factors, that triggers, on the other hand, a group of risks ranging from simple degradation but that can also pass through vandalism, or even excessive touristic flow. These risks are triggered by the tourist’s pressure on the primary function of the institution. Remember that the University makes dual use of the spaces. These are largely still in service of the university community, whether as administrative services, such as classrooms, halls of public



Image 1 – City of Coimbra and Coimbra’s University
Source: Created by Diogo Azevedo

examinations, or even as libraries. It is a set of patrimonial assets that are at the disposal of visitors, at least in part, is however required to a continuous use in service of the university.

The University of Coimbra can be seen, on the one hand, as an element of the composite cultural heritage, where the tangible, assembly of all built patrimonial assets, is the description of its history in one way, but also where the intangible heritage expressed by its uses and customs, ways of being and living, has a considerable role. The Convention for the Protection of the World, Cultural and Natural Heritage (UNESCO, 1972) defines cultural heritage assets that have outstanding universal value from the historical, art or science point of view. The current legislative framework believes that all assets with testimony value of civilization or culture holders of cultural relevance are part of the cultural heritage. The Law 107/2011 of September, 8th adds that the relevant cultural interest may arise from the historical, architectural, artistic, scientific fields and social, among other, listing only those that apply to this case. And that cultural relevance is expressed by the ability of the patrimonial assets to reflect memory values, antiquity, authenticity, originality, rareness, uniqueness or exemplarity.

In the present case, and relating to the central part of the patrimonial core of the University of Coimbra, we believe that the same, and despite being classified¹ as a National Monument since 1910, it continues to establish itself as a reflection of all values set out in the legislation, which appeared 90 years after its initial classification.

Being clear that the University of Coimbra, or at least its core, is an heritage element, we must add that it is a cultural asset, in that the culture, and in co-relation the cultural assets (Ferreira, J. 1983), can be defined as a certain set of behavior patterns, uses and customs, instruments and objects used by a population, usually confined to a delimited geographic space. To this we can add the definition of the Council of Europe (cited by Marques, FP 1995) that considers as Culture anything that allows the individual to position himself in the world and also in relation to their native heritage. The author adds that it is all that that helps man to better understand its situation, with possible change in view.

Based on the above-mentioned, we conclude that the University is both a heritage element with the ability to attract, but that it also stands, or tends to position itself, as a tourism product in the territorial context of the city of Coimbra. This, as it gradually opened up and has searched the conquest of a cultural tourism, but also to use their particularities.

The demand and adaptation of the University of Coimbra to this new demand, could characterize it as a tourism product? As mentioned by Barbosa (2009) there are several definitions of tourism product, those not always consistent and harmonious with the theoretical and practical needs that refer to the dimension of integration, agents implicated in customer satisfaction and local community, with a view of taking decisions on an integrated management of the general tourism product or destination. In his turn, Cárdenas Tabares (1995, quoted by Barbosa, 2009) adds that the tourism product is the set of goods and services that are offered to the market to satisfy a material or spiritual comfort individually or in a wide range of needs of a customer also known as tourist.

By opening its doors, colliding as we can see with its primary functions, and placing at the disposal of different target publics its different cultural heritage assets, the University of Coimbra, in the context of general delight, it's offering to the market the satisfaction of material and spiritual comfort. This way it can be considered a tourist product. We might even say that this tourism product itself is multi-faceted, which is not confined to the cultural tourist, but can also involve scientific visits and conferences, among others.

Not wanting to discuss, for reasons of expediency, the length of the visits and the characterization of tourism flows, it is nevertheless evident the gradual adaptation of the University of Coimbra to this resource, allowing it to explore, among others, its statement as an higher education institution through the use of its assets, but also the diversification of revenue sources, essential to the functioning of the University.

However, some basic issues arise that jeopardize the existence of the University of Coimbra as a

¹ Decree of 16-06-1910, DG no. 136 of June 23th 1910

tourism product, to the extent that what characterizes a tourism product, as mentioned, is the extent of its integration, those involved in customer satisfaction, but also how the local community is involved. Here some considerations are required.

The University of Coimbra considers necessary an articulating strategy of self-promotion with several other institutions, that however does not exist. During this year, with the importance that has the University of Coimbra application to World Heritage, however there are being undertaken some efforts of collaboration between the institutions with responsibilities in the promotion of Cultural Heritage in the city. The University of Coimbra understands that it has, with these remaining institutions, what it calls as operational cooperation, which cannot be considered a strategic cooperation because it stills in an earlier stage.

This operational cooperation is characterized by non-regular meetings, by the communication of its participation in promotional fairs, as well as the supply of promotional items to place in these spaces. Therefore is it suitable to speak about a tourist product when there isn't an operational cooperation between all institutions with responsibilities in the conception and management of the tourist product. If there isn't an operational cooperation, it is impossible to manage the tourist product in its three dimensions that it has (Barbosa, A. 2009), namely the resources, but also the infrastructures, with the transportation and communications facilities, but also the services that are being offered to the tourists, but also to the surrounding communities.

It is consensual in the city and in the interview with the tourism planning department from the University of Coimbra that we made, that the built heritage of Coimbra and its university is a major promotion resource of the city, but also that the immaterial heritage is underlined to the imaginary of the city. The immaterial heritage has its own artistic dimension, inseparable of the cultural identity of Coimbra, where it relates to the academic experience, to the excellence of the built heritage that people can visit, the *Fado* of Coimbra or the memory of the love of Pedro and Inês. The University of Coimbra also states that Coimbra's Fraternities are very important in the communication and promotion of the specificities of this city, constituting with the other patrimonial assets pointed factors of differentiation of the region.

The University is aware that there is work to do on the harmonization of the search and appeal of new public, it requires the communication and promotion of Coimbra's Cultural Heritage, and specially the ability that the University of Coimbra has to organize great general and scientific congresses. It is also important to attract new markets and, therefore, new visitors, being the communication and promotion strategies centered in the Brazilian market that has a patrimonial and historical connection with Portugal.

The main methods used in the promotion and communication of Cultural Heritage by the University, and common to all the organizations with responsibilities in the promotion of Cultural Heritage in the city, are the use of printed material as city maps, tourism brochures, cultural programs, as well as the use of thematic guides in the specific case of the University. The investment in new technologies is

also pointed as a communication media to be explored, pointing out the development of specific applications for the new portable audiovisual terminals.

With the different choices made there is always going to be a dilemma, as if each generation denies itself the use of heritage assets in order to conserve them too future generations, then no generation will ever allow itself to experience and engage fully with its heritage (Garrod, B. & Fyall, A., 2000). The refunctionalisation of the past, or at least its tourist exploitation, has to be able to conserve the current uses, as is the case, to add value to the patrimonial assets, but also to have Heritage Sustainability management of the assets.

As proposed, let see what has the University of Coimbra done, as touristic product, with the offers of visiting circuits on the last few years.

3. Tourist Circuit

After a few years of decision and preparation, 2012 marks the year in which the application of the University of Coimbra, and two parts of the city – Alta (where includes the historic university buildings – Alta Universitária) and Sofia (see Image 2) is sent to UNESCO to be World Heritage. At the beginning of 2012, Francisco Viegas (State Secretary of Culture) justifies this candidacy writing



Image 2 – Candidate Areas: Sofia (1) and Alta (2)
Source: Adapted by Diogo Azevedo from www.uc.pt/unesco

“The history of the University of Coimbra - heiress of the foundational act of university studies in Portugal at the end of the thirteenth century - since seven centuries ago is so closely linked to the production of knowledge, to the wake up to new worlds, to the strains of human genius, the exchange of ideas, the affirmation of science, the humanities and to the political thought, that is impossible to forget the narrative of the history of Portugal and its experience of globalization, even before being appointed.”

Currently, almost 200,000 people, as referred, visit annually the university, specifically the “Alta Universitária”

and, more precisely, the “Paço das Escolas”. Despite that, the “Alta Universitária” only locates part of the buildings and institutions that together form the University of Coimbra.

The tourist circuits, which the University of Coimbra offers at the present time, can be experienced all year long, (exception to four days) but with different schedules, depending on the season. At December 24th, 25th, 31st and January 1st the tourist services are closed, as well as in the afternoon of the first Sunday of May, when the “Cortejo das Fitas” occurs (see Table 1).

From November 1 st to March 18 th	Working days	Shop	From 9h00 to 17h30
		Tourist circuit	From 9h30 to 13h00 and from 14h00 to 17h30
	Weekends	Shop	From 10h00 to 16h00
		Tourist circuit	From 10h30 to 16h30
From March 19 th to October 31 st	Working days	Shop	From 8h30 to 19h00
		Tourist circuit	From 9h00 to 19h30
	Weekends	Shop	From 8h30 to 19h00
		Tourist circuit	From 9h00 to 19h30

Table 1 – Calendar and Schedule of the Tourist Circuit
 Source: Created from www.uc.pt

3.1. Guided Tours

The University of Coimbra conducts a number of tours to specific audiences, offering 4 paid programs that can request an appointment with a maximum of 72 hours, with the exception of the Program A (see Image 3), held on weekdays. The Programs B, C and D are required to have between 10 and 20 persons. All four programs have duration between 1 and 2 hours (Table 2).

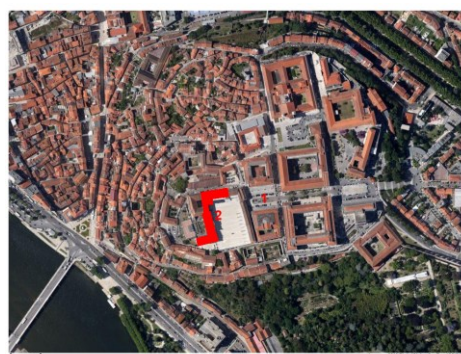


Image 3 – Guided Tour Program A
 Source: Created from www.uc.pt

Program A	Visit to “Paço das Escolas” (Capelos, Exame Privado and Armas Rooms, Chapel of S. Miguel, Joanina Library, Intermédio Floor and Academic Prison)
Program B	Estado Novo buildings at Alta Universitária (Faculty of Humanities, Faculty of Medicine, Mathematics Department, Department of Physics, Department of Chemistry and Largo de D. Dinis)
Program C	“Paço das Escolas” and visit to four Fraternities (Repúblicas)
Program D	Paço das Escolas and Academic Museum

Table 2 – Guided Tours Programs
 Source: Created from www.uc.pt

3.2. Paço das Escolas

The “Paço das Escolas” (see Image 3) is the most visited section of the university. It aggregates seven divisions to visit: Capelos, Exame Privado and Armas Rooms, Chapel of S. Miguel, Joanina Library, Intermédio Floor and Academic Prison.



Image 3 – Outside of Paço das Escolas
Source: www.uc.pt

The Capelos Room is the main hall of the university. It is used for central academic ceremonies (see



Image 4 – Capelos Room
Source: www.uc.pt

Image 4).

On the other hand, we have the Exame Privado Room (see Image 6) that was the Royal Chamber, where the monarch stayed overnight. It was also in this room that was held the first "meeting" between rector D. Garcia de Almeida and the teachers of the University on October 13th 1537, date of the final transfer of the institution to Coimbra.



Image 5 – Armas Room
Source: www.uc.pt

The visit continues with the Armas Room. In this room we can visit the panoply of weapons (halberds) of the Academic Royal Guard, which are still used by the Halberdiers (guards) in formal academic ceremonies (PhD solemn, "honoris causa" Investiture of Chancellor, Solemn Opening of classes) (see Image 5).



Image 6 – Exame Privado Room
Source: www.uc.pt

The Chapel of S. Miguel (see Image 7) was built in the early sixteenth century, replacing an earlier, probably of the twelfth century. Its architectural structure is Manueline, decorative style evident especially in the big windows of the nave and transept.



Image 7 – Chapel of S. Miguel
Source: www.uc.pt



Image 8 – Joanina Library
Source: www.uc.pt



Image 9 – Intermédio Floor of Joanina Library
Source: www.uc.pt



Image 10 – Academic Prison
Source: www.uc.pt

The Joanina Library, one of the World's best known University Library, is also known as the House of Books, this Baroque Library, received the first books after 1750, with the construction of the building dated between the years 1717 and 1728.

The building has three floors and has approximately 200,000 volumes, with the main floor with about 40,000 volumes (see Image 8). There is also one more floor which can be visited, the Intermédio Floor (see Image 9).

The Academic Prison (see Image 10), is the materialized representation from the privileged status of the University, was installed in two old rooms, in 1593, in the Hall of Capelos. It was preserved until 1773, and then transferred to the infrastructure of the Baroque Library which, in its turn, incorporated, when it was constructed, the ruined remains of what was the former prison of the Royal Palace, documenting the only stretch of medieval chain subsisting in Portugal.

3.3. Application of the University of Coimbra to UNESCO World Heritage and the Tourist Circuit

The goal of the University of Coimbra, Alta and Sofia Management Plan is “To consolidate a participated, active and integrated process of dynamic planning and management that ensures the preservation of natural and cultural, tangible and intangible heritage, as well as the dynamic relationship between the city and the university in the area proposed for inscription on the World



Image 11 – Touristic triangle
Source: www.uc.pt/unesco

Heritage List and respective protection area (p. 11).”

In the specific objectives of the same application to UNESCO, and to touristic tours, appears the mention “to create diversified tourist routes, using the resources provided by the Property”, (p. 135). Strategies and Responsibilities are defined with the goals “to promote the opening of student communitarian houses to visitors; (...) to create the tourist University interface, to increase the supply of tourist products” (p. 138- 139).

With the decentralization of the Schools, which started in the 90’s, in two new centres in other parts of the city, space was created for the recovery and rehabilitation of older buildings in Alta Universitária. The covered area forms a triangulation (1- Pátios das Escolas 2 - Largo D. Dinis 3 - Largo Marquês de Pombal) (see Image 11), which includes a new zone - Section 4 Largo da Feira. It will increase the tourism offer by adding historic buildings and routes for visitors, when the redevelopment ends. The present and main touristic axis (Largo D. Dinis – Pátio das Escolas), will be replaced by this greater visiting heritage area. The application also provides an effective collaboration between the city and the university in order to formalize tourist routes between Sofia and Alta Universitária or vice versa. In the Nomination for Inscription on the World Heritage (p. 230) says “This measure was meant to trigger a process of deep transformation in physical space, socioeconomic environment, tourism and the university community, as well as in the mentality of the residents, visitors and users of this part of the city.”

The Largo dos Colégios will assemble all services that support tourism activity in one building, replacing the insufficient conditions offered today by the service counter located in the Biblioteca Geral. In it will be available all the reception services, the ticket centre, a cloakroom, a luggage deposit, a post office, shops, toilets, a cafeteria, and areas directly related to the University’s promotion and information.

From the exposed we can see that the University of Coimbra is formally concerned with the creation and management of its touristic product facet. But we can also see that the concern is also in being able to conciliate the different uses, namely the educational, but also the cultural heritage preservation and the touristic aims, which the University stands for.

If we severely analyze the proposed tourist circuit, we can verify that it is restricted to the patrimonial core of the Alta Universitária. So we only can visit that, what is considered *the core* as argues Misirura (2006). The core of the product, is so the monument itself or other aspect of heritage that has attracted the visitor.

The other two levels considered in the definition of a Product presented by Misiura (2006), that are *the actual* and *the augment* aren’t at all in the presented conception of the tourist circuit. So we stand by a conception that lacks features or capabilities for the visitor, such as eating places, merchandising stores, among others. If we analyze what could be offered by the University of Coimbra to its visitants, we see that the third level of a product, *the augment* isn’t also present. That means that there is not an

added value in the product offer. We could easily imagine the conception of special tours, with different narratives, created among other by the different valences that the University has in itself.

Another question is the involvement of the local community on the management of University Cultural Heritage. As stated by person responsible for the tourist management, there are few initiatives that are carried out which haven't had in mind these specific target. There are a few new activities that will be carried out, to involve the population of the city, but also to involve a special population that are the university students, that have in her opinion a lack of knowledge about the University of Coimbra and its tangible, but also intangible Cultural Heritage.

4. Conclusions

The cultural assets and the cultural heritage of the University doesn't have a structured offer in the Tourism market of Coimbra city. On the one hand, there are few planning initiatives being taken by the University and by the other public institutions with responsibilities in the management of Coimbra's Cultural Heritage. Also, the University as a Tourist Product itself can be characterized by the absence of a conceptualization. The work done until now could be described as very superficial.

We could argue that we stand so far in a very preservationist phase of the promotion of Cultural Heritage. Very few efforts have been made to transform this Cultural Heritage in a source of financial income for the University, but also in the symbolic affirmation of the city and its differentiation from the surrounding Cultural Heritage offers. It is important to have in mind that this is a fundamental question in current times, therefore the authenticity and the specific atmosphere provided by the existence of the University in Coimbra has to be exploited in a patrimonial assets sustainability policy. As said by Garrod & Fyall (2000) the Cultural Heritage tourist product design has to be able to maintain authenticity and the integrity of the site and at the end, be able to deliver value for money.

Coimbra and the institutions responsible for management, promotion and communication of Cultural Heritage assume (Ferreira & Carvalho, 2012) that for the past few years there's been some uncoordination in the heritage's communication, therefore each institution makes its own, according to its patrimonial assets, without searching an integrated communication and promotion between local, regional, and national structures.

To conclude, we hope that the present application for World Cultural Heritage will be successful and that the managing plan presented could be deeper exploited.

We have to take into account that the University, with its main business dedicated to teaching, has a potential by the means of its cultural heritage that can be instrumentalized, at least conceived, so that the same is put to service in favor of its primary function. This means being able to attract more students, to integrate the surrounding communities, but also, to reconquer the symbolic capital that the University has lost over the years.

5. References

5.1. Articles and Books

- Afonso, S. L. (1996). “As autarquias e a cultura como motor de desenvolvimento integrado”. Meridionália: Revista do Pólo de Beja da Universidade Moderna, 1: 57-58.
- Barbosa, A. (2009). “Reflexões sobre o Conceito de Produto Turístico e sua Gestão Integrada. Desafios para o Produto Turístico ‘Santo Antão’ “. TURyDES, Vol. 2, Nº 6: 1-14.
- Cavaco, C. (1996). Turismos e Lazeres. Turismos de ontem e de Hoje: Realidades e Mitos. Cavaco, C. (coord). Lisboa, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, Lisboa: 1-13
- Evans, G. (2009). “Creative cities, creative spaces and urban policy”. Urban Studies, 46(5&6): 1003-1040.
- Fernandes, J. L. (2007). “A desterritorialização como factor de insegurança e crise social no mundo contemporâneo”. I Jornadas Internacionais de Estudos sobre Questões Sociais. Póvoa de Varzim: AGIR – Associação para a Investigação e Desenvolvimento Sócio-Cultural.
- Ferreira, J. (1983). Artesanato, Cultura e Desenvolvimento Regional: Um Estudo de Campo e Três Ensaios Breves. Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 131 p.
- Ferreira, V., Carvalho, P. (2012). “The Cultural Heritage and the communication strategies adopted by institutional agents in the city of Coimbra in Portugal”. Conferenza Herity 2012, Com'è comunicato il Patrimonio Culturale? Rome: Musei Vaticani.
- Florida, R. (2002). The Rise of the Creative Class. New York, Basic Books.
- Florida, R. (2008). Who's Your City. New York, Basic Books.
- Fortuna, C. (1998). “Imagens da cidade: sonoridades e ambientes sociais urbanos”. Revista Crítica de Ciências Sociais, 51: 21-41.
- Fortuna, C. (2006). “Centros históricos e patrimónios culturais urbanos: uma avaliação e duas propostas para Coimbra”. Oficina do CES, 254: 1-14.
- Garrod, B., Fyall, A. (2000) “Managing Heritage Tourism”. Annals of Tourism Research, Vol. 27, No. 3, Great Britain: Elsevier: 682-708
- Gonçalves, A. R. (2008). “As comunidades criativas, o turismo e a cultura”. Dos Algarves, 17, 10-17.
- Henriques, E. B. (1996). “Turismo, Património e Cidade: da Revitalização Urbana ao Risco de Manipulação das Paisagens”. Turismos e Lazeres. Cavaco, C. (coord.). Lisboa, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa: 54-65.
- Jorge, V. O. (2005). “Património, neurose contemporânea? Alguns apontamentos sobre o papel da Memória colectiva na idade da fragmentação”. Conservar para quê?. Jorge, V. O. (coord.), Porto, Faculdade de Letra da Universidade do Porto: 13-25.
- Kotler, P. et al. (2007). Marketing de Lugares. Como Conquistar crescimento de longo prazo na América Latina e no Caribe. São Paulo, Prentice Hall.
- Lei nº 107/2001 de 8 de Setembro. Diário da República nº 209/2001 - I Série A. Assembleia da República. Lisboa
- Lipovetsky, G. (2010). A Felicidade Paradoxal: ensaio sobre a sociedade do hiperconsumo. Lisboa, Edições 70.
- Lopes, J. T. (2000). “Políticas e práticas culturais em Portugal: ponto de situação e grandes tendências”. A cidade e a cultura: um estudo sobre práticas culturais urbanas. Lopes, J.T., Porto, Edições Afrontamento: 85-112.
- Marques, F. P. (1995). De que falamos quando falamos de Cultura. Lisboa, Editorial Presença, ISBN 972-23-1864-0.

- Mateus, A. (coord.) (2010). “O sector cultural e criativo em Portugal”. Ministério da Cultura. Acedido em 15 Novembro, 2010, em <http://www.portaldacultura.gov.pt/SiteCollectionDocuments/Imprensa/SCC.pdf>
- Misiura, S. (2006) Heritage Marketing. Oxford, Elsevier.
- Peixoto, P. (2000). “Gestão estratégica das imagens das cidades: análise de mensagens promocionais e de estratégias de marketing urbano”. Revista Crítica de Ciências Sociais, 56: 99-122.
- Prentice, R., Andersen, V. (2003). “Festival as creative destination”. Annals of Tourism Research, Vol. 30, 1: 7-30.
- Ribeiro, J. C., Remoaldo, P. C., & Mota, M. (2011). “Alto Minho: destino de turismo cultural”. Estudos Regionais: Revista da Cultura do Alto Minho, Vol. 2 (5): 205-215.
- Richards, G., & Wilson, J. (2006). “Developing creativity in tourist experiences: A solution to the serial reproduction of culture?”. Tourism Management, 27 (6): 1209-1223.
- Richards, G., Wilson, J. (2007). Tourism, creativity and development. London, Routledge.
- Rocha, A., Monastirsky, L. (2008). “A dialéctica entre o global e o local”. Terr@Plural, 2(1): 145-154.
- Rodrigues, D. (2012). “Património cultural, Memória social e Identidade: uma abordagem antropológica”. UBImuseum n.01 - Revista Online do Museu de Lanifícios da Universidade da Beira Interior. Covilhã. ISSN 2182-6560
- UNESCO (2003). Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial.
- Vecco, M. (2010). “A Definition of Cultural Heritage”. Journal of Cultural Heritage, 11: 321-324.

5.2. Websites

Candidacy of the University of Coimbra to World Heritage

- <http://www.uc.pt/unesco>

University of Coimbra, Alta and Sofia Management Plan

- <http://www.uc.pt/unesco/dossie/files/planogestao.swf>

Visitors and Touristic Agencies

- <http://www.uc.pt/informacaopara/visit>

**Urbanismo para náufragos: Choque de Ordem, Posturas Municipais, Justiça Territorial e
Direito ao Lugar no Rio de Janeiro**

Prof. Dr. Ivaldo Gonçalves de Lima

Universidade Federal Fluminense - UFF, Brasil - ivaldogeo@ig.com.br

Arquiteto e Urbanista Dr. Romay Conde Garcia

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE - romay.garcia@ibge.gov.br

Resumo

Neste trabalho, avalia-se a premência da justiça territorial ante a tensão formada entre ordem e desordem, no exemplo dos “Choques de Ordem” praticados pela Prefeitura na cidade do Rio de Janeiro e das Posturas Municipais a eles vinculadas como seu parâmetro normativo. Trata-se de uma reflexão pautada em observações de campo sobre o direito ao lugar e ao espaço público, contrastando a norma instituída e os arranjos sociopolíticos espontaneamente instituintes entre atores sociais e atividades que constroem cotidianamente o lugar – um centro de bairro do Rio de Janeiro, o Largo do Machado – objeto das ações do “Choque de Ordem, buscando compreender como normas e mecanismos do poder de polícia podem ser revistos, crítica e propositivamente, à luz dos conflitos que propagam e da desordem oficialmente concebida e que julgam combater. A construção de um espaço político urbano constitui-se como pano de fundo da discussão aqui empreendida.

Palavras-chave

Justiça territorial, lugar, (des)ordem urbana, posturas municipais.

Abstract

In this paper, we evaluate the urgency of the territorial justice by the tension between order and disorder, in the example of the "Shock of Order" practiced in Rio de Janeiro by the Local Government, its laws and regulations. This is a reflection guided by observations in locus about the public space and the rights to the place, contrasting the rule established, sociopolitical arrangements builded spontaneously by the social actors and their daily activities that build the place - a neighborhood center of Rio de Janeiro, named Largo do Machado. Our research aimed to understand how the actions of "Shock of Order" - its rules and mechanisms of police - may be reviewed critically in the light of the conflicts that propagate and of the disorder that the government believes to control. A construction of a politic urban space is the background of the discussion undertaken here.

Keywords

Territorial justice, place, urban (dis)order, municipal laws.

Introdução

Virtude cardeal, a justiça o é em vários sentidos. Como para Platão, ela guia a nossa vida em prol do nosso racional, assim como preside a felicidade da cidade.

AUDARD, C. (2007:877)

Em seu magistral livro *Ética para náufragos*, o filósofo José Antonio Marina reconhece que talvez não naveguemos no mesmo barco, mas sigamos a braçadas no mesmo mar, e, dessa forma, nos incita a

refletir sobre os contextos com os quais interagimos em nossa vida urbana cotidiana, através de movimentos que incluem lutas, conflitos e até mesmo confrontos. Nesse sentido, a busca por justiça seria, seguramente, um caminho acertado para balizar esses movimentos de um arrebatador “fluxo de influência, desejos, necessidades, pressões, interesses ou escolhas” que compõem a complexidade do espaço político urbano ou que fazem da cidade contemporânea um espaço real ou potencial para a democracia (LOW, 2004:144). Entretanto, trata-se de uma justiça cujos direitos devem estar inscritos numa relação bem fundada entre ética e espaço. Restando, para tanto, definir que direitos e que espaço seriam esses.

Marina (2011:197) ao constatar que é bom para o homem ter direitos, nos instiga à pergunta: que direitos? Como podemos selecionar os direitos em mundo tão complexo e confuso? “Ultimamente, proliferaram as *éticas da sobrevivência*. Em pleno naufrágio, os moralistas pensaram que o importante era, pelo menos, sobreviver, e que, dada a penúria da situação, não se pode pedir mais à moral”. E arremata: “a ética da sobrevivência é uma fraudulenta ética de mínimos. (...) Ao afirmar que viver é a única finalidade universalmente justificável, nos movemos em uma órbita moral demasiadamente baixa, que sequer assegura sua própria permanência (MARINA, 2011:198). Portanto, nos propomos a pensar um espaço político – público e urbano – que nos permita avançar desde o mínimo – viver – em direção à vida digna, inteligentemente livre e com o direito de busca da felicidade pessoal (Idem, p.210).

A metáfora do naufrago é, em síntese, uma correspondência à noção do indivíduo desprovido de sua cidadania plena. Ora designado como subcidadão, infracidão, cidadão de segunda classe ou, simplesmente, como pobre e/ou indigente, o “naufrago”, segundo Pérez e Madrigal (2010:83) é o último cidadão. “Quem são esses últimos, os pobres? (...) Agora, os chamaremos naufragos, por sua relação com o restante das pessoas e pela ruptura de seus projetos vitais”, afirmam esses autores. “Vivemos em um paradoxal mundo de naufragos. Mas, comecemos com aqueles de nossas cidades” (PÉREZ e MADRIGAL, 2010:84).

Assumindo-se que o direito à cidade é um dos fulcros teórico-metodológicos que nos permite avançar a ideia de justiça territorial, concordamos com Harvey (2012:4), quando aborda a emergência atual de toda sorte de movimentos sociais que demandam algum direito, e se pergunta: “como, então, pode esse direito ser definido?”. O mesmo autor sentencia, ainda, que o direito à cidade é “o direito para mudar o mundo, para mudar a vida e reinventar a cidade além do banal” (HARVEY, 2012:25). Vradis (2012) atesta que a incidência do direito no campo da ação e organização da vida urbana cotidiana, permite aos *scholars* da geografia crítica uma inestimável oportunidade para repensar radicalmente e reajustar o significado do direito à cidade.

Assim, na definição e conquista do direito à cidade, deparamos, em uma de suas facetas, com a construção do espaço público e político da cidade. Esse espaço que pode ser definido, operacionalmente, para as investigações em ordenamento territorial, como “aquele circunscrito pelas ações das instituições políticas (instituído) e das forças instituintes, que lhe conferem um limite, dentro do qual

há efeitos identificáveis e mensuráveis.” (CASTRO, 2012:66). Declara a autora: “como instituições políticas cujas decisões e ações, apoiadas por *normas, leis e regulamentos*, afetam diferentes instâncias da vida social e como forças instituintes, aquelas exercidas por atores sociais que se organizam para ver atendidas suas demandas, nos limites de um território definido e escolhido para essas decisões e ações em diferentes escalas.” (Idem: *ibidem*, grifo nosso). Iná de Castro nos lembra, ainda, que “um espaço político demarca um território onde interesses se organizam (...) e onde existe a possibilidade do recurso à *coerção*, pela lei ou pela força legítima.” (CASTRO, 1995:92, grifo nosso). Então, tratamos, com efeito, de uma cidadania urbana, concebida como aquela que “introduz o direito na cidade”, a partir da coalescência de uma cidadania civil, social e política, conforme Donzelot (2012:48). A partir desses supostos, que direitos urbanos estamos a definir? No rastro do trabalho de Borja e Muxí (2003: 124-129), detectam-se dezessete direitos urbanos, dos quais destacamos o direito ao lugar e o direito ao espaço público. Para esses dois autores:

As pessoas têm direito a manter sua residência no lugar onde mantêm suas relações sociais, em seus entornos significantes. (...) *As autoridades locais protegerão as populações vulneráveis* que possam sofrer processos de expulsão por parte das iniciativas privadas. (...)

O espaço público é – ou pode ser o oposto – uma das condições básicas para a justiça urbana, um fator de redistribuição social, um ordenador do urbanismo de vocação igualitária e integradora. (...) Ser visto e reconhecido pelos outros é uma condição de cidadania: se pode ser plenamente cidadão quando os outros te veem e te reconhecem, quando conheces teu lugar e quando cada um pode dizer com orgulho o lugar onde vive. (BORJA e MUXÍ, 2003:124-125, grifo nosso).

No escopo deste trabalho, entendemos o lugar como espaço vivido – no sentido lefebvriano – e, ainda, como um ponto do espaço dotado de significância para aquele que o concebe como o seu mundo, de acordo com Tuan (1980). “Tuan firmava que o ‘lugar’ é um centro de significados geográficos, que se relaciona com o constructo abstrato que denominamos ‘espaço’. O lugar, afirma o autor, é constituído a partir da experiência que temos do mundo.” (HOLZER, 2012: 297). Em que pesem as perspectivas mais críticas de um filósofo social como Henri Lefebvre – retomadas mais adiante - e aquelas mais fenomenológicas dos geógrafos humanistas, como Yi-Fu Tuan, intentamos extrair desses fundamentos a possibilidade de conceber o lugar a partir de sua dimensão política. Em outras palavras, entender que o cotidiano é um entrecruzamento das dimensões afetivas e simbólicas, funcionais e produtivas, bem como aquelas político-geográficas. O lugar, nesses termos, é uma arena política reconhecida, cotidianamente, como um refúgio ou um abrigo para o habitar, o trabalhar e o sentir. Nunca é demais lembrar que a organização dos lugares se deve à interação criativa de ordem e desordem.

Quanto às noções de ordem e desordem, sem querer verticalizar, inoportunamente, o debate, sinalizamos que nosso pensamento se alinha à perspectiva dialógica do método de complexidade advogado por Edgar Morin, especialmente quando o autor se refere à ideia de que “a aceitação da complexidade é a aceitação de uma contradição, e a ideia de que não se pode escamotear as

contradições numa visão eufórica do mundo.”(MORIN, 2006:64). E nos lembra, também, que se pode “dizer que é se desintegrando que o mundo se organiza. Eis uma ideia tipicamente complexa. Em que sentido? No sentido em que devemos unir duas noções que, logicamente, parecem se excluir: ordem e desordem” (Idem, p.63). Para Edgar Morin (1994:160), no domínio social, humano, histórico e político, isto é, ao nível antropossocial, a palavra desordem pode significar a liberdade ou o crime, enquanto “a palavra ordem, essa, pode significar *coacção* ou, pelo contrário, auto-regulação”(grifo no original). Segue este autor francês:

“a acção, pensemos nisso, só é possível se houver simultaneamente ordem, desordem e organização. Demasiada ordem asfixia a possibilidade da acção. Demasiadas desordens fazem soçobrar a acção nas tempestades e esta transforma-se num puro jogo de azar. (...) A ordem não é, por isso, negada; ela deve ser relativizada, relacionada, complexificada. Também não há desordem absoluta, incondicional, eterna; a desordem deve ser sempre relativizada, relacionada, complexificada.” (MORIN, 1994: 171-172).

Esses apontamentos iniciais balizam nosso objetivo de abordar a tensão ordem-desordem de um ponto de vista da justiça territorial que corresponde à “aplicação dos princípios de justiça social às unidades territoriais. Como tal pode ser o princípio das políticas territoriais” (LEE, 2000:342). Entendemos que essas unidades territoriais - que podem ser até mesmo um centro de bairro, como o Largo do Machado, no Rio de Janeiro, devem ser definidas a partir das práticas espaciais e dos espaços de representação – dos espaços percebido e vivido – para retomar os termos de Henri Lefebvre, em seu livro *La production de l'espace*. David Harvey, reconhecendo o pioneirismo de Bleddyn Davies, aplica o termo justiça territorial em seu livro, de 1973, *Social justice and the city*, ainda preocupado em evidenciar e empreender uma justa distribuição de recursos espaciais, mais do que preocupado com o direito à cidade, como explicitará no primeiro capítulo de seu recente livro, *Rebel cities*. Encontramos em Soja (2010) uma preocupação mais sistematizada sobre o que o autor designa justiça espacial, abordando-a como “a espacialidade da (in)justiça”. Nos aproximamos, assim, da abordagem de Smith (2000:136), ao tratar das geografias morais e buscar “reconhecer a igualdade humana, através de necessidades e direitos, numa concepção geral de uma justiça social (territorial)”. Daí, insistirmos no direito ao lugar e ao espaço público como dispositivos éticos da justiça territorial na cidade.

A justiça e a cidade mantêm relações genéticas e evolutivas intrínsecas, ainda que, socialmente, não satisfatórias. A justiça que pode ser concebida numa dupla dimensão, como o quer Fraser (2009:86), “contemplando a redistribuição e o reconhecimento, sem redução de um termo ao outro”. Mas redistribuir e reconhecer o quê? Smith (2009:99), ao pensar a justiça em termos de igualdade, se pergunta “igualdade de quê? Deveria de ser de oportunidades (segundo a convenção liberal), bens primários (segundo Rawls), recursos (segundo Dworkin), capacidades (segundo Sen) ou bem-estar?”. Postulamos que uma revisão da justiça redistributiva deve passar pelo reconhecimento dos direitos sociais, dentre eles, o direito ao lugar e o direito ao espaço público e político da cidade.

1. Posturas e Choque de Ordem no Rio de Janeiro

Em abril de 2007, a Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para “investigar as causas da crescente desordem urbana nos logradouros públicos do município”. A CPI da Desordem Urbana veio a reboque de uma série de reportagens do jornal O Globo, denominada “Ilegal. E daí?” que durante semanas deu destaque a toda sorte de mazelas da metrópole: estacionamento irregular, ocupação irregular de passeios, terrenos, praias e encostas, comércio não regularizado, construções irregulares, transporte informal, lixo nas ruas, enfim: a cultura do “jeitinho brasileiro” que estaria levando a cidade ao “caos”. No ano seguinte, essa comissão concluiria seus trabalhos num relatório extenso que apontava como principal causa da “desordem” das ruas a inércia do governo de então e a ineficácia da máquina administrativa, já que a ocupação ilegal do espaço público, concluíram, ocorre porque “as autoridades deixam ocupar”. Consideramos tal relatório desapontador. Em primeiro lugar, porque a Câmara não fez o necessário *mea culpa*, dado que o poder de polícia, cuja ineficácia reclama, se respalda nos instrumentos legais que são (ou deveriam ser) de sua responsabilidade. Em segundo lugar, porque pouco discutiu-se as normas que instauram a “ordem” e a “desordem” que resulta do descumprimento. O relatório da CPI foi tomado como trunfo nas eleições municipais de 2008 e renovou, como se verá mais adiante neste artigo, um discurso de ordem e tutela historicamente construído no Rio de Janeiro além de subsidiar a coação empreendida pelos atuais Choques de Ordem nos logradouros da cidade.

Por Choque de Ordem a Prefeitura entende o exercício efetivo das Posturas Municipais, realizado de forma concentrada e intensiva em áreas da cidade estrategicamente escolhidas. Esses Choques de Ordem são ações de polícia administrativa que envolvem vários agentes públicos de diferentes setores da administração, entre os quais os fiscais de obras, de trânsito, de atividades econômicas, de higiene, de meio ambiente e, principalmente, a Guarda Municipal. Tais ações resultaram, muitas vezes, em verdadeiras escaramuças urbanas e confrontos, com movimentação intensa de fiscais e fiscalizados em pleno logradouro público: atores sociais da ordem e da desordem num espetáculo televisivo difundido em escala nacional. A complexidade da contraditória relação entre ordem e desordem, conforme Morin (1994,2006), fora totalmente ignorada nessas ações de governo municipal, com vistas à organização do espaço intraurbano, é importante que se registre.

As Posturas constituem um conjunto de normas de caráter local destinadas, em grande parte, à regulação do espaço público, realçado aqui em sua dimensão física mais imediata e que se encontra no cerne do lugar e do cotidiano, ou seja, o logradouro. Trata-se da “regra do jogo” que ordena o espaço público e que fora produzida no Rio de Janeiro num processo de controle do espaço urbano, atrelado à própria história das instituições locais como a Câmara e a Prefeitura, conformando um espaço público como resultante da imbricação de forças sociopolíticas instituintes e instituídas, de acordo com a teorização de Castro (2012). Sua prática, todavia, é mais antiga e remonta aos primórdios da cidade moderna portuguesa e aos burgos medievais, que gozavam de autonomia para estabelecer normas de

caráter local. Em Portugal e Espanha, este poder autônomo mesclou-se ainda com os princípios da administração de cidades utilizados pelos mouros, o que conferiu ao Poder Concelhio português um diferencial em relação às cidades e vilas do restante da Europa.

Entre os juristas brasileiros o emprego do termo foi (e ainda o é) objeto de discussões e divergências. Antonio Tito da Costa e Hely Lopes Meirelles, por exemplo, qualificam a expressão como “imprópria”, “obsoleta” e “em desuso”. Reivindicam para as deliberações de caráter local a mesma designação dos atos legislativos da União e dos Estados, uma vez que o Município desde a Constituição de 1988 foi alçado à categoria de ente federativo, condição antes restrita àqueles dois níveis de governo. Mesmo que tal consideração esteja correta do ponto de vista técnico jurídico, a palavra ainda é usada com relativa frequência. De nossa parte, aceitamos o termo não exatamente porque integre o cada vez mais recorrente discurso de ordem nas cidades brasileiras, mas principalmente porque enfatiza a dimensão geográfica dessa ordem, de caráter local, descendente de uma autonomia, cuja importância julgamos necessária e que, a todo custo, deve ser preservada.

Além disso, na sua definição jurídica para a palavra “postura”, Cretella Jr. (1978:409) estabeleceu interessante conexão, ao tomar o termo em latim *positura* do *De Natura Rerum* de Lucrécio, onde postura foi traduzida tanto como posição, quanto como ordem e arranjo. Tal compreensão se aproxima daquela que buscamos revisar criticamente: uma concepção das Posturas não apenas como deliberações ou atos, mas como uma possibilidade de ordem no mundo-lugar. Seja no sentido, as Posturas carecem de uma leitura através de um método de complexidade que lhes liberte de uma zona de conforto semântico na qual repousam na condição de ordem dada – dada por quem? – e sejam trazidas ao conflituoso mundo real, onde o consentimento nem sempre é previsível.

A trajetória das Posturas no Rio de Janeiro oscila entre períodos de maior importância da Câmara (que muitas vezes representava os interesses de uma ordem próxima da elite local) com outros onde a Prefeitura não somente exerce o poder de polícia como institui as normas e regulações sem a participação efetiva do legislativo (seguindo os interesses de uma ordem mais distante, vinculada aos interesses nacionais e mesmo internacionais). Esse jogo entre as ordens próximas e distantes se inserem no que Milton Santos denominaria de acontecer hierárquico, com primazia da política, para explicar a dinâmica territorial. Durante todo o século XX, a Prefeitura (ou Governo do Distrito Federal, até 1961) tomou a frente das Posturas, editando-as através de decretos que expressam mais a vontade do executivo que um acordo político votado democraticamente, fazendo, portanto, a sua política territorial, na escala territorial de poder local.

A última mudança mais abrangente das Posturas no Rio de Janeiro ocorreu através da Consolidação das Posturas Municipais do Decreto 29.881, de 18 de setembro de 2008, no bojo de várias intervenções com vistas aos megaeventos previstos para a cidade, como a Conferência Rio +20 em 2012, a Copa da Fifa em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016. São estas normas que respaldam o Choque de Ordem que as autoridades evocam em relação às práticas ilegais e irregulares que se desenvolvem no espaço público. Vale destacar que desde o primeiro Código de Posturas do Rio de

Janeiro, de 1838, até a recente consolidação, a preocupação das autoridades esteve justamente no controle do espaço público: o logradouro, a rua, a praça, o largo. Mais especificamente, controle das práticas e hábitos da população mais pobre no logradouro. Os argumentos para o exercício deste controle variam no tempo: a moral e os bons costumes, a higiene pública, a modernização da cidade, a evasão fiscal, a (in)segurança... E assim, as “velhas usanças” e práticas populares vão sendo expulsas, inibidas ou enquadradas pelas Posturas, na mesma medida em que algumas áreas são remodeladas na produção da cidade capitalista. Hoje, embora as ações de ordenamento territorial do governo local se espriem em várias direções, como atestam os comentários de Denis (2013) e de Vigna (2013) acerca das favelas cariocas, um dos focos mais virulentos dessas ações recai sobre a ocupação do logradouro pelo comércio ambulante realizado pelos camelôs e toda movimentação a ele associada.

Espacialmente, as Posturas se caracteriza por um caráter homogeneizador. Incidem, indistintamente, em todo o território municipal, forjando – mais do que forçando – a consolidação de uma isonomia legal espacial. Exigências para autorização do comércio ambulante, distâncias regulamentares entre barracas, mercadorias permitidas e proibidas, horário de comercialização, entre outras, se valem dos mesmos parâmetros na cidade como um todo. Contudo, tal isonomia espacial da lei nem sempre coaduna com a realidade urbana, porque o território não é uma planície isotrópica, como imaginavam os pioneiros geógrafos quantitativistas dos anos 1950 e 1960, tampouco é indiferente ao conteúdo social que o produz e anima. Assim, no caso do Choque de Ordem – este exercício efetivo das Posturas –, as ações do Estado mostram-se bastante diferenciadas no espaço, conforme bairros, zonas e lugares, especialmente em relação ao valor econômico da área para o turismo ou para o mercado imobiliário. Outrossim, essa diferenciação decorre do grau de expectativas e de resistências dos atores sociais ante à inevitável reinvenção cotidiana da cidade – isto é, no decorrer de seu acontecer histórico. O que apresentaremos daqui em diante é uma reflexão sobre esse rebatimento das Posturas no Largo do Machado e como os pares ordem/desordem, legal/ilegal, vivido/concebido se configuram, se complementam e se opõem na construção cotidiana do lugar.

2. Ordem/Desordem, Lugar e Justiça Territorial

O Largo do Machado é uma encruzilhada movimentada cercada de permanência e repetição, onde as pessoas param, andam, param de novo e correm, ou seja, para onde elas afluem e confluem. Correm para aproveitar o semáforo que pisca. Correm para pegar o ônibus ou o metrô. Correm para não se atrasar em algum compromisso formal ou informal. Correm do guarda. E param por um tempo... para jogar sueca, para tomar um *chopp*, comer uma *esfirra* ou um churrasquinho. Param para ouvir andinos tocando *Beatles* com um estilo regional próprio. Param para vender e/ou comprar algo. Afluem para trabalhar na loja, no escritório, no consultório ou na rua mesmo. Param diante da estátua viva, que está ali, intrigantemente “parada”, perto da carrocinha de churros. Param diante da ópera que passa na televisão da locadora de vídeos. E esperam o ônibus, o namorado, a amiga ou simplesmente o tempo

passar. Parece que tudo que para é passageiro e todo passageiro para no Largo do Machado. Pausa e movimento dialogam, criativamente, neste interstício de bairros.

Nesse Largo, até a arquitetura se “move”, altera, renova, monta e desmonta. Os tapumes sobem e descem: as obras parecem não parar jamais. A feira é montada e desmontada duas ou três vezes por semana. Tem cheiro de flores, de acarajé, de milho verde, de pipoca. Nos sábados tem cheiro de peixe, de pastel, de caldo de cana e de frutas fresquinhas. Cheiro que vem e que passa, como a música. O Largo do Machado tem xaxado e tem forró, mas tem também *funk*, tem samba, tem axé e tem música romântica tocando alto na radiola do boteco. E tocam os sinos da Igreja e as buzinas dos carros. É uma realidade socioespacial claramente tátil, olfativa, palatável, sônica e visual: sua empiria é desafiadora. Originalmente, o Largo surgiu do rossio do rio carioca ou Campo do Catete (ABREU, 2010:289) e, ao longo do tempo, se estruturou como passagem, residência, comércio, trabalho, lazer e culto, num arranjo espacial bastante complexo: não haveria, nesta perspectiva onto-genética, uma oposição bem definida entre lugar e mundo ou, inspirando-nos em Milton Santos, estaríamos diante da possibilidade de empiricizar a ideia de que “cada lugar é, a sua maneira, o mundo.” (SANTOS, 1996:252). Quanto à constructo de lugar focado na geo-história do Largo do Machado, sublinhamos os apontamentos de Ruy Moreira quando analisa os conceitos de lugar utilizados por Santos e por Tuan, identificando entre eles uma convergência importante que o caso do Largo do Machado ajuda a exemplificar, com seus fluxos e fixos, baldeação e permanência: o lugar enquanto relação nodal e enquanto relação de pertencimento. (MOREIRA, 2008:164).

O cotidiano das ruas do Largo do Machado – na interseção dos bairros do Flamengo, Catete e Centro (mapa I) é composto por atividades ritmadas, como o trajeto diário entre casa ou trabalho à estação do metrô ou ao ponto de ônibus, a montagem dos tabuleiros de exposição de mercadorias nas ruas e lojas, a leitura de jornais expostos nas bancas, consulta ao resultado do jogo do bicho no poste e inúmeras outras situações que resultam em certa regularidade, integrando tempo e espaço, objetos e ações. E o cotidiano das ruas também é formado por um jogo de interações entre acasos, agitações, eventualidades e desencontros que tanto podem resultar de movimentos regulares quanto de perturbações ocasionais. Se nos apresentam desordens emergentes que reviram o ritmo, a sequência e, sobretudo, a regularidade de eventos e fluxos. Tais eventos ocorrem de forma pulverizada, se multiplicam no espaço e no tempo de tal modo que passam a compor a própria organização do lugar numa relação dialógica. Esse jogo de interações, que Edgar Morin analisa desde o cosmos, é também observado nas miudezas do cotidiano:

As interações foram uma espécie de nó górdio de ordem e desordem. Os encontros são aleatórios, mas os efeitos desses encontros em elementos bem determinados, em condições determinadas, tornam-se necessários e fundam a ordem das “leis”. (...) A interação torna-se assim uma noção intermediária entre desordem, ordem e organização. (MORIN, 2005:73)

Essas interações, no cotidiano do lugar, ocorrem entre atores com papéis sociais diferenciados, manifestando-se de diversas formas, desde a cooperação à competição, passando pelo risco indesejável

da indiferença ou pela auspiciosa solidariedade, ou seja, ocorrem através da multiplicidade de relações sociais qualitativamente muito distintas entre si. Esta interação se dá numa dimensão muito próxima, num processo de apropriação do espaço pelo corpo que o configura e o define como lugar: pedestres, camelôs, motoristas, estudantes, lojistas, clientes, idosos, crianças, trabalhadores, desocupados, nordestinos, ciganos, artistas e feirantes, para citarmos alguns poucos. A justiça territorial requisita não apenas o reconhecimento dessa diversidade social como a valoriza.

Assim, entendemos que o lugar pode ser concebido como um todo organizado no qual presidem vetores de ordem e de desordem em interação ininterrupta, configurando-se um arranjo socioespacial diferenciado, particular. O processo de ambientação e vivência que (de)codifica o espaço e (des)envolve habilidades para transitar com desenvoltura no labirinto de fixos e fluxos, constituídos por pessoas e informações, objetos e coisas, símbolos de riqueza e de crenças, ações e reações não deixa de ser, outrossim, um processo de ordenação, como bem identificou Yi-Fu Tuan. Não apenas transitar, mas tornar uma parte do espaço urbano tornando-o lugar é, em essência, ordenar, praticar uma certa ideia de ordem, de apropriação – que pode ser material ou simbólica – pois, “quando o espaço nos é inteiramente familiar, torna-se lugar” (TUAN, 1980:83). O lugar, que no contexto deste trabalho, se insinua como uma das possibilidades de se entender o que é a condição urbana, sendo esta por seu turno, nas palavras de MONGIN (2009:134), “uma experiência de múltiplas dimensões”. Deprendemos, então, que o processo socioespacial inerente à vertebração dos lugares implica uma (des)ordenação.

Desse modo, em relação ao lugar, a ordenação está longe de ser o mero cumprimento das Posturas municipais. Não resulta, pois, simplificada, de um choque de polícia administrativa ou de *projetos re* (requalificação, reestruturação, renovação, reabilitação etc.) tão em voga, ultimamente. Contudo, o sentido do lugar pode ser eticamente comprometido por movimentos ordenadores – supostamente inexoráveis e promissores, do governo ou, até mesmo, de grupos criminosos, se a nova organização consistir no amálgama de uma topofilia vulnerabilizada com uma toponegligência triunfante. O confronto entre Guarda Municipal e comerciantes ambulantes irregulares, seja em função do Choque de Ordem ou mesmo de simples diligências de Posturas, compromete o sentido do lugar para uma multiplicidade de atores sociais que concebem o Largo do Machado como seu lugar na metrópole, embora a espetacularização midiática do cotidiano projete esse confronto de forma binária, como se apenas comerciantes ambulantes e guardas municipais fossem os únicos protagonistas. Nesse caso, o Choque de Ordem coloca em xeque, efetivamente, a condição de ser do lugar. Em suma, constatamos que as presentes Posturas são, em certo modo, as antigas Posturas. Constatação explicada pelo caráter restritivo e repressivo do ordenamento que se aplica e se aplicou. São posturas ainda aplicadas, a juízo da “autoridade competente”, segundo a lógica de valorização imobiliária e mercantil de áreas da cidade escolhidas estrategicamente. Nesse inciso, questionamos, do ponto de vista da justiça territorial: tratar-se-ia de uma autoridade mais formal que moral?

Esse discurso de ordem instituído que analisamos está longe de se justificar e se traduzir apenas como o desejo de uma classe média urbana politicamente mais conservadora. Na análise de Barbosa (2006:126), o apelo à tríade ordem-lei-segurança funciona como um “vigoroso clichê legitimador” que constrói a imagem de caos urbano e de crise da cidade para viabilizar o projeto de uma reestruturação mercantil do território. Assim como o Rio-Cidade, Porto Maravilha, Cidade Olímpica e outros projetos urbanísticos que requalificam partes da cidade, trazendo valorização do patrimônio imobiliário, pontos de comércio e novos empreendimentos empresariais e turísticos que não se coadunam com a exposição das contradições que esse mesmo processo produz. Trata-se de um discurso que expulsa da noção estratégica de ordem a sua própria contradição, visando à garantia de uma legitimidade.

Ordem, neste contexto, é, antes de mais nada, o esteio de um discurso político e das ações realizadas em seu nome, ainda que, vez por outra, logrem passageiros benefícios, funcionam mais como *mise-en-scène* de eficiência administrativa, amparada num conceito de legalidade comprovadamente autocrático. Ordenar, por em ordem seria, assim contextualizado, uma estratégia de gestão que redefine territórios de legalidade e ilegalidade (ROLNIK, 1997:13) e, por isso mesmo, aplicável a uma parte muito pequena da cidade (MARICATO, 2000:124). Estaria, sob tensão, a difícil complementaridade entre legalidade e legitimidade, de modo explícito.

Estamos a focar uma estratégia da gestão territorial urbana do Rio de Janeiro que reforça a seletividade das antigas políticas de zoneamento e de segregação urbana. Ordena-se o que se pretende exibir, a partir de uma idealização. E para isso, é preciso controlar o contraespaço, que “é o modo espacial por meio do qual excluídos e dominados põem em questão a ordem espacial instituída como forma de organização da sociedade, rejeitando ou copiando o modo de vida que ela impõe aos que vivem embaixo e dentro dela. Pode ser contraespaço *um movimento de confronto*, de resistência, de mimetismo ou de simples questionamento da ordem espacial existente.” (MOREIRA, 2006:101, grifo nosso). Justiça territorial urbana para náufragos requisita, também, o reconhecimento dos contraespaços como espaços cívicos legítimos e corrobora a sua consolidação.

O contraespaço (dos náufragos) é o que hoje se denomina, genérica e ideologicamente, de “desordem”, cuja incidência espacial nos lugares reservados à valorização turística, imobiliária e empresarial está longe de ser o motivo principal da ação do governo e do Choque de Ordem, pois o contra-espço não se restringe à ocupação física de logradouros: o contra-espço busca um lugar ao sol na vida econômica da cidade, na forma do circuito inferior da economia, analisado por Santos (2004:197). Esse contraespaço – como a contraface do circuito superior da economia urbana, se organiza através de apropriações instituintes, como a improvisação, a pirataria, o reaproveitamento, o contrabando generalizado de mercadorias e a sonegação de impostos que - importante frisar - mesmo não sendo práticas exclusivas do circuito inferior da economia urbana, adquirem mais visibilidade quando praticadas neste circuito em pleno logradouro público de áreas mais valorizadas da cidade. Daí a preocupação expressa nas Posturas em reprimir o comércio de mercadorias que ameaçam o circuito superior da economia, como o comércio de relógios, óculos, artigos elétricos e eletrônicos; de obra

musical, cinematográfica, fotográfica, literária, programas de TV, *software*; gravados em mídia eletrônica ou não.

A autoridade municipal carioca adotou, com empenho, um discurso de política segurança pública atrelado às noções de ordem e de lei piores de significados conservadores. Alguns instrumentos regulatórios dessa política pública foram inspirados no Programa de Tolerância Zero, implementado em Nova Iorque pelo prefeito republicano Rudolph Giuliani, nos anos 1990, com medidas questionáveis – e nada universalizáveis – para a redução da violência urbana. Pouco ou nada se discutiu acerca das particularidades da Federação Americana e competências locais ante àquele programa nova-iorquino. Recentemente, o próprio Giuliani foi contratado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro como consultor em política de segurança pública com vistas à realização dos megaeventos de 2014 e 2016 sediados na capital do estado.

Sob tal concepção e implementação de política pública de segurança, o mendigo pode ser visto como um criminoso em potencial, a criança de rua pode ser vista como pivete, o camelô pode ser visto apenas como contrabandista ou falsário. Nesta floresta de estereótipos, os conflitos (tornados, paroxisticamente, confrontos) entre a guarda e os ambulantes soam como uma operação policial - mais uma... - como aquelas de repressão ao tráfico de drogas e de armas. Nesse discurso e nessa prática de ordenação urbana, quase não há mais espaço para o fiscal, mas apenas para o guarda. Não há espaço para justiça territorial, apenas para o aprofundamento de uma desigual efetivação de direitos, quando a suposta afirmação legítima de alguns direitos sociais implica a violação de outros tantos.

Posturas são regras essencialmente socioespaciais e, portanto, não são imunes a distorções no seu exercício. Surgiram da necessidade de regulação do espaço no tocante às práticas e comportamentos cotidianos urbanos visando salvaguardar a própria coletividade, embora, na maioria das vezes, sejam definidas e aplicadas conforme a visão e o interesse daqueles que exercem, em polos privilegiados, o poder político local. Não se pode esperar que, no contexto atual das grandes cidades brasileiras, as Posturas desempenhem papel idêntico ao de outrora na organização da relação sociedade-espaço, posto que essa atual relação é bem mais complexa. Por isso, outros instrumentos de regulação vêm ganhando importância em nível local, como os Planos Diretores – e toda a legislação urbanística deles decorrente, os instrumentos de controle ambiental, sanitário etc. ajustados a um complexo arcabouço legal em escala nacional, como a própria Constituição, os Códigos Civil e Penal, entre outros. A introdução da categoria lugar na discussão das Posturas – e aqui incluímos a legislação urbanística – exige um ajuste de escala na discussão, definição e aplicação dos instrumentos normativos conforme a diferenciação das relações políticas, econômicas e culturais no espaço. Um ajuste (pontual, decerto) que precisa ser desenvolvido dentro da relação Estado – sociedade civil, a qual, conforme a reflexão de Moreira (2006:94), delinea a diretriz do arranjo e define o modo de regulação do espaço, com suas regras e normas. A reação a esta regulação produz o contra-espaço, que por sua vez é reprimido através das Posturas usadas para instituir o espaço urbano ideal de uma certa ordem genérica e isenta, ao longo de sua formação, de qualquer negociação – elemento seminal da arte da política.

Reconhecemos que a questão dos camelôs, como aspecto problematizador da organização do espaço urbano, vai muito além do lugar. Outras práticas e situações reguladas (e reprimidas) através das Posturas em ações pontuais e instantâneas no nível do lugar têm sua gênese na escala da produção capitalista do espaço e suas contradições. Nesse sentido, a abordagem da dialógica entre ordem e desordem, ante à aplicação das Posturas, exige uma repactuação entre a sociedade civil e o Estado. Assumimos o suposto de que os conflitos que envolvem o contraespaço são dinâmicos e devem ser vistos como tópico crítico de revisão do ordenamento territorial urbano, na busca da justiça territorial. No jogo das Posturas, esses conflitos são oportunidades de mudanças que se fazem necessárias para reativar, na medida do possível, a relação da polícia à polis através da política, democraticamente concebida, “porque o espaço é o produto de relações (...), ele está sempre num processo de devir, está sempre sendo feito - nunca está finalizado, nunca se encontra fechado” (MASSEY, 2004:8).

3. Uma conclusão e uma perspectiva

Concluimos que os Choques de Ordem analisados e concebidos como procedimentos políticos, técnica e legalmente orientados, evidenciam um déficit ético e moral notório, comprometendo o sentido dos lugares. Demasiada ordem asfixia, diria Morin, e uma concepção a-histórica de ordem desvirtua, diríamos. A virtude que nos orienta, como sugerido na epígrafe, é a justiça – e seu complemento territorial. A consolidação de espaços cívicos na metrópole carioca é a perspectiva que nos alenta.

Referências Bibliográficas

- ABREU, M. Geografia Histórica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Andréa Jakobsson Estúdio & Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, 2010.
- AUDARD, C. Justiça. In. Canto-Sperber, M. Dicionário de ética e moral. Vol. I. São Leopoldo: Unisinos, 2007.
- CÂMARA de Vereadores do Rio de Janeiro. Relatório Final da CPI da Desordem Urbana, 2007.
- BARBOSA, J.L. O ordenamento territorial urbano na era da acumulação globalizada. Território, Territórios: Ensaio sobre o ordenamento territorial. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.
- BORJA, J. e MUXÍ, Z. El espacio público: ciudad y ciudadanía. Barcelona: Electra, 2003.
- CASTRO, I. O espaço político: limites e possibilidades do conceito. Castro; Gomes; Corrêa (orgs.) Olhares geográficos. Modos de ver e viver o espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- _____. O problema da escala. Geografia, Conceitos e Temas. Castro; Gomes; Corrêa (orgs.) Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- CRETELLA Jr. Dicionário de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, Forense, 1978, 556p.
- DENIS, J. Río de Janeiro se pone su uniforme olímpico. Represión y renovación urbana en las favelas. Le Monde Diplomatique en español, jan. 2013, p. 20.
- DONZELOT, J. Hacia una ciudadanía urbana? La ciudad y la igualdad de oportunidades. Buenos Aires: Nueva Visión, 2012.

- FRASER, N. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation. Geographic thought. Henderson, G. e Waterstone, M. (eds.) Londres: Routledge, 2009.
- GARCIA, R. Tensão Ordem/Desordem, Lugar e Posturas Municipais no Largo do Machado. Dissertação de Doutorado, Programação de Pós-Graduação em Geografia / Ordenamento Territorial e Ambiental. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2012.
- HARVEY, D. Rebel cities. From the right to the city to the urban revolution. Londres: Verso, 2012.
- HOLZER, W. Mundo e lugar: ensaio de geografia fenomenológica. Qual o espaço do lugar? Marandola Jr. et al. (orgs.) São Paulo: Perspectiva, 2012.
- LEE, R. Justicia territorial In. Johnston, R. et al. (eds.) Diccionario Akal de geografia humana. Madri: Akal, 2000.
- LOW, M. Cities as spaces of democracy: complexity, scale and governance. Spaces of democracy. Barnett, C.; Low, M. (ed.) Geographical perspectives on citizenship, participation and representation. Londres: Sage, 2004.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. A Cidade do Pensamento Único. Arantes, P.; Vainer, C. e Maricato, H. (orgs.) Petrópolis: Vozes, 2000.
- MARINA, J.A. Ética para náufragos. Barcelona: Anagrama, 9ª edição, 2011 [1995].
- MASSEY, D. Filosofia Política da Espacialidade: Algumas Considerações. Geographia . Ano 6 , n. 12. Niterói, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal Fluminense, 2004.
- MEIRELLES, H. L. Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006.
- MONGIN, O. A condição urbana. S. Paulo: Estação Liberdade, 2009
- MOREIRA, R. Para Onde Vai o Pensamento Geográfico? São Paulo, Contexto, 2008.
- _____. Pensar e ser em geografia. São Paulo: Contexto, 2007.
- _____. O Espaço e o contra-espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa. Território, Territórios: Ensaio sobre o Ordenamento Territorial. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.
- MORIN, E. O Método I: A Natureza da Natureza. Porto Alegre: Sulina, 2005.
- _____. Introdução ao Pensamento Complexo. Lisboa: Instituto Piaget, 2004.
- _____. Ciência com consciência. Lisboa: publicações Europa-América, 1994.
- OLIVEIRA, L. O sentido de lugar. Qual o espaço do lugar? Marandola Jr. et al. (orgs.). São Paulo: Perspectiva, 2012.
- PÉREZ, P. e MADRIGAL, M. Urbanismo para náufragos. Lanzarote: Fund. César Manrique, 2010.
- SANTOS, M. A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.
- _____. O Espaço Dividido. São Paulo: EDUSP, 2004.
- PREFEITURA do Município do Rio de Janeiro. Decreto 29.881 de 18 de setembro de 2008.
- _____. Consolidação das Posturas Municipais. Legislação Fiscal do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Auriverde, 1997. 814p.
- ROLNIK, R. A Cidade e a Lei. São Paulo: Fapesp/Studio Nobel, 1997.
- SMITH, D. Moral Geographies. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2000.
- _____. Moral progress in human geography: transcending the place of good fortune. Geographic Thought. Henderson, G. e Waterstone, M. (eds.) Londres: Routledge, 2009.
- SOJA, E. Seeking Spatial Justice. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2010.

TUAN, Yi-Fu (1980). Topofilia. São Paulo: Difel, 1980.

VIGNA, A. Pacificación energética. Le Monde Diplomatique en Español, jan. 2013, p. 21.

VRADIS, A. Intervention. The Right Against the City. Antipode, 01 out. 2012. Disponível em: <http://antipodefoundation.org/2012/10/01/intervention-the-right-against->. Acesso em: 05 jan. 2013.

O desenvolvimento do *spatial thinking* através de manuais escolares de Geografia – notas de uma comparação internacional e implicações para as políticas em Educação Geográfica em Portugal

Cristiana Martinha, FLUP/CEGOT, cristiana.martinha@gmail.com

Resumo

A nossa investigação, que está em desenvolvimento, tem como objectivo central a realização de uma comparação internacional de manuais escolares de Geografia de ensino básico e secundário (num total de 43 manuais escolares de 24 países) relativamente à sua capacidade para desenvolver o *spatial thinking* nos alunos.

A recolha dos manuais a analisar foi feita no início de 2012 na biblioteca do Georg-Eckert Institute for International Textbook Research e neste momento estamos em processo de análise dos manuais recolhidos. É nosso objectivo aqui apresentar alguns dos resultados preliminares da nossa análise sobre o desenvolvimento do *spatial thinking* nestes manuais, especificamente no que às actividades práticas sobre SIG diz respeito. Este é assim um artigo de investigação de Educação Geográfica Comparada e que poderá ser um auxílio para a (re)definição de políticas em educação em Geografia.

Palavras-chave

Spatial Thinking; Educação Geográfica; Manuais Escolares de Geografia; Políticas em Educação Geográfica

Abstract

Our research, that is ongoing, has the main aim to make an international comparison of Geography textbooks of basic and secondary education (in a total of 43 textbooks of 24 countries) related to its capacity to develop the spatial thinking in pupils.

The collect of the textbooks to analyze was done in the beginning of 2012 in the library of Georg-Eckert Institute for International Textbook Research and at this moment we are analyzing the collected textbooks. It is our intention here to present some of the preliminary results of our analyze about the development of spatial thinking in these textbooks, specially on GIS activities. So, this is a research article on Comparative Geographical Education that can be an help to the (re)definition of politics in education in Geography.

Keywords

Spatial Thinking; Geographical Education; Geography Textbooks; Policies on Geographical Education

1. Introdução

Para quem investiga e se debruça atualmente sobre Educação Geográfica a nível internacional há claramente um conceito que vem adquirindo uma importância cada vez maior: *spatial thinking* (ou, traduzindo-se para português, pensamento espacial). Teoricamente, em Educação Geográfica, este conceito permite a ultrapassagem de outros como “geographical skills” ou “geographical competences” na medida em que chama a si todos um conjunto de conceitos relacionados com habilidades e

competências geográficas no sentido de advogar que a finalidade máxima da Educação Geográfica (em qualquer ciclo de estudos) será o desenvolvimento do *spatial thinking* nos alunos.

Esta noção leva-nos então à reflexão em torno das ideias teóricas mais basilares da própria Geografia e sobre a natureza do conhecimento geográfico, relacionado intimamente estas reflexões com a investigação em Educação Geográfica. Deste modo, esta corrente de investigação em Educação Geográfica claramente permite que a investigação desta última se centre mais na Geografia e não tanto das denominadas Ciências da Educação.

Contudo, engane-se quem pensa que esta linha de investigação do *spatial thinking* é sobretudo desenvolvida por geógrafos. Na verdade, os psicólogos e especialistas das neurociências têm cada vez mais se dedicado ao estudo destas temáticas com enfoques variados. Neste âmbito será pertinente citar a rede SILC - Spatial Intelligence and Learning Center (acessível em <http://www.spatiallearning.org/> em 17.01.13) que reúne cerca de 500 investigadores a nível mundial em torno destas temáticas e com o qual colaboramos.

Uma nota também importante para destacar que as investigações sobre *spatial thinking* na Educação Geográfica ganharam especial relevo com o próprio desenvolvimento da linha de investigação sobre a utilização dos SIG no ensino na medida em que, teoricamente, se considera que a utilização de tecnologia SIG pelos alunos potencia o desenvolvimento do *spatial thinking* destes. Nesta linha vão as reflexões de alguns dos mais influentes especialistas em SIG e mapas digitais na Educação, tal como seja Joseph Kerski. Várias apresentações deste autor encontram-se online, tal como a seguinte: <http://www.youtube.com/watch?v=blflmuWhMg0> (acessível em 17.01.13).

Assim sendo, vamos ao longo deste texto procurar apresentar e explorar a investigação que presentemente desenvolvemos no âmbito específico do desenvolvimento do *spatial thinking* pelos manuais escolares de Geografia. Para isso, iremos começar por explorar teoricamente a centralidade da noção de *spatial thinking* na Educação Geográfica. Seguidamente, procuraremos destacar a investigação internacional sobre manuais escolares de Geografia, destacando-se a apresentando-se mais detalhadamente aquela que é feita no âmbito específico do *spatial thinking* nos manuais escolares. Após esta introdução teórica à questão, iremos apresentar sumariamente a investigação que presentemente desenvolvemos do ponto de vista dos seus objetivos e metodologia de pesquisa. No seguimento desta apresentação, procuraremos apresentar alguns dos resultados e bons exemplos de exercícios para o desenvolvimento do *spatial thinking* presentes em manuais escolares de vários países.

2. A investigação internacional sobre manuais escolares de Geografia – que lugar para o *Spatial Thinking*?

A linha de investigação sobre *spatial thinking* e SIG nos manuais escolares de Geografia tem sido desenvolvida em particular por Jo e Bednarz (2011), Jo, Bednarz e Metoyer (2010) e Incekara (2010). A temática dos SIG na Educação Geográfica é um tema de vanguarda na investigação em Educação

Geográfica hoje em dia tal como é demonstrado pelo projecto digital-earth (www.digital-earth.eu in 17.01.13) e por vários autores de referência (Milson, Kerski e Demirci, 2012, Bednarz e Bednarz, 2008, Bednarz e Lee, 2011; Bednarz e Kemp, 2011; Gersmehl, 2008; Goodchild e Janelle, 2010; Gryl e Jekel, 2012; Kerski, 2011; Lee e Bednarz, 2009, Souza, 2011).

Precisamente nesta linha de investigação, Jo e Bednarz desenvolveram a taxonomia do *spatial thinking* (Jo e Bednarz, 2009) que usaram para analisar manuais escolares dos EUA, entendendo *spatial thinking* como “*the use of spatial concepts such as distance, direction, and region; tools of representation like maps and graphs; along with the appropriate thinking processes, to conceptualize and solve problems*” (Jo, Bednarz e Metoyer, 2010:49), baseado no NRC (2006) e defendendo que os manuais escolares de Geografia podem dar um importante contributo para o desenvolvimento do *spatial thinking* nos alunos (Jo e Bednarz, 2009).

Deste modo, a taxonomia desenvolvida por Jo e Bednarz está estruturada partindo de “*three components of spatial thinking: (1) concepts of space, (2) using tools of representation, and (3) processes of reasoning*” (Jo, Bednarz e Metoyer, 2010:51). A figura 1 foi construída pelas autoras da taxonomia e permitem-nos classificar cada questão ou actividade numa das 24 células da figura, sendo que o número 1 representa o nível mínimo de desenvolvimento de *spatial thinking* e o 24 o máximo.

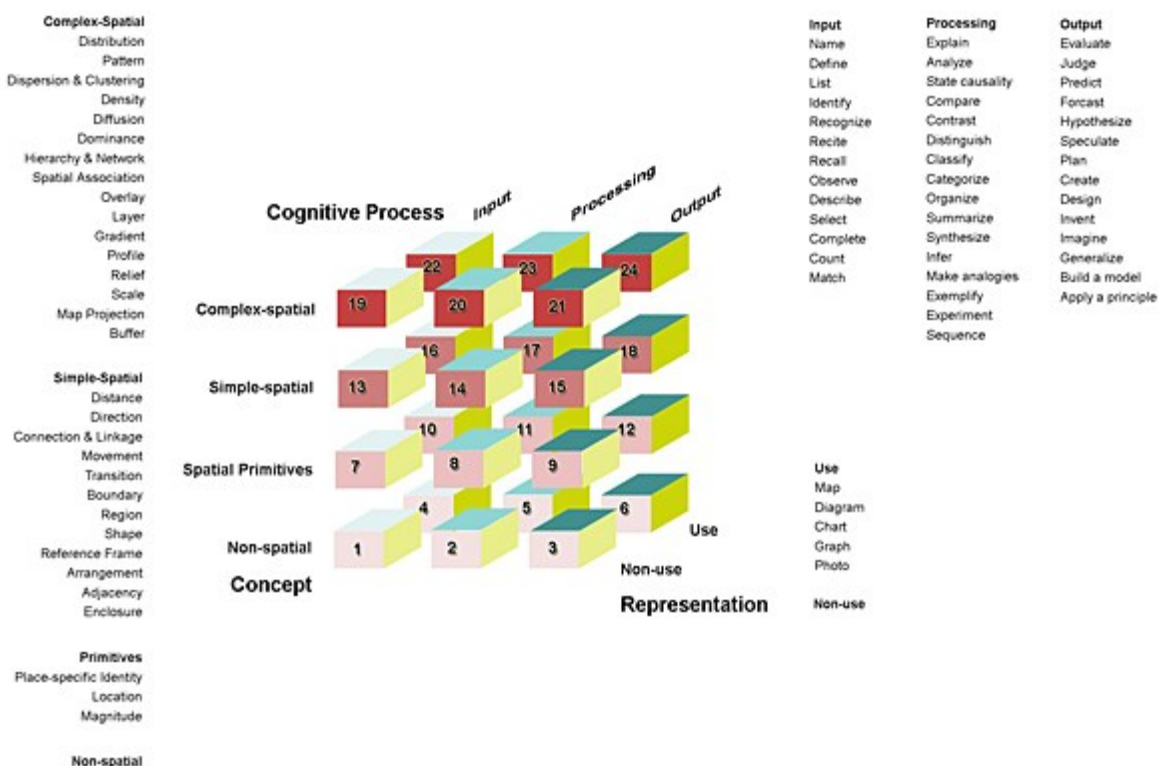


Figura 1 – Taxonomia do *Spatial Thinking* de Jo e Bednarz (2009).

3. O nosso estudo – uma descrição possível

No contexto de investigação sobre manuais escolares ganha especial destaque internacionalmente o Georg-Eckert Institute for International Textbook Research (<http://www.gei.de> em 17.01.13) que desenvolve investigação estruturada sobre manuais escolares de Geografia (Pingel, 2010, Banerjee e Stöber, 2010, Meyer, Henry e Stöber, 2011).

É importante realçar que a nossa investigação iniciou-se com a nossa estadia, no início de 2012, no Georg-Eckert Institute for International Textbook Research (GEI) que está já documentada (Martinha, 2012a, 2012b). Nesta estadia nós não apenas enriquecemos o nosso quadro teórico como fizemos também a recolha inicial e digitalização das nossas fontes – manuais escolares de Geografia de vários países.

A recente publicação da taxonomia do *spatial thinking* (Jo e Bednarz, 2009) lançou-nos o desafio, inquestionavelmente relevante para a comunidade científica em Educação Geográfica, do seu uso para análise de actividades inseridas em manuais escolares de Geografia de vários países.

Assim, identificamos e digitalizamos no GEI manuais escolares de Geografia (publicados após 2005) de um significativo número de países. Para cada país para o qual encontramos manual escolar datado após 2005 na biblioteca do GEI, seleccionamos dois manuais escolares: um de educação básica e um de educação secundária. Seleccionamos e digitalizamos os manuais escolares e pretendemos analisar as actividades práticas desses manuais escolares usando a taxonomia do *spatial thinking*.

Estimamos que teremos de analisar aproximadamente 29400 actividades em várias línguas (que serão traduzidas). Cada uma será classificada nos três eixos da taxonomia do *spatial thinking*, de modo a conhecer-se o seu nível (na escala de 1 a 24 da taxonomia do *spatial thinking* de Jo e Bednarz). Assim, pretendemos determinar o nível de cada manual escolar através da média das suas actividades. Deste modo, iremos fazer análise de conteúdo e estatística.

Um dos aspectos que analisamos nestes manuais escolares, numa lógica de estudo de caso, foi a sua abordagem aos SIG (Sistema de Informação Geográfica) porque eles são, tal como é defendido na literatura de referência, um modo privilegiado de desenvolver o *spatial thinking* nos alunos.

Deste modo, analisamos os manuais escolares e conseguimos identificar três grupos de países relativamente à abordagem aos SIG nesses manuais escolares de Geografia. Esses grupos são:

1 – nenhuma referência aos SIG – engloba um conjunto de países onde os manuais escolares analisados não fazem qualquer referência aos SIG;

2 – referência aos SIG apenas de modo teórico – engloba um conjunto de países onde os manuais escolares analisados abordam os SIG mas apenas de modo teórico, explicando o que é o SIG teoricamente mas não propondo aos alunos actividades práticas para os alunos sobre este assunto;

3 – referência aos SIG com uma dimensão prática associada – engloba um limitado conjunto de países cujos manuais escolares analisados não só explicam o que é o SIG teoricamente como também apresentam actividades práticas para os alunos realizarem, apresentando plataformas de webSIG dos

países ou apresentando webSIG específico desenvolvido pela editora do manual escolar (adaptado à língua mãe dos alunos e ao currículo do país).

A distribuição dos manuais escolares analisados por estes grupos é: 75% para o grupo 1; 9% para o grupo 2 e 16% para o grupo 3.

Assim, podemos concluir que a maioria dos manuais escolares analisados não fazem referência aos SIG. Apenas alguns explicam isto de um modo teórico e apenas alguns explicam teoricamente os SIG e solicitam aos alunos a resolução de exercícios práticas sobre o assunto.

4. Alguns exemplos de abordagem dos SIG nos manuais escolares de Geografia analisados e o seu nível de desenvolvimento do *spatial thinking*

Abaixo apresentamos alguns exemplos de abordagem e exploração dos SIG em manuais escolares de Geografia de diferentes países. Privilegiamos “bons exemplos” ou, noutras palavras, exemplos que consideramos bem conseguidos e que podem configurar-se como exemplos a serem seguidos por autores de manuais escolares de outros países, incluindo Portugal. Seleccionamos três exemplos: um austríaco, um francês e um do Reino Unido.

Usando estes exemplos, conseguimos determinar e comparar o nível de desenvolvimento do *spatial thinking* de cada exemplo, usando da taxonomia do *spatial thinking* de Jo e Bednarz (2009). Os resultados são os seguintes:

País do manual escolar	Eixos do <i>Spatial Thinking</i> (in taxonomia de Jo e Bednarz, 2009)			Nível de <i>Spatial Thinking</i>
	Concept	Representation	Cognitive Process	
Áustria	Spatial Primitives	Use	Input	10
França	Complex-spatial	Use	Processing	23
Reino Unido	Complex-spatial	Use	Output	24

Figura 2 – Classificação dos exercícios dos manuais escolares analisados na taxonomia do *spatial thinking* de Jo e Bednarz (2009).

O manual escolar da Áustria, relativamente ao “concept” foi aliado como “spatial primitives” porque o exercício solicita aos alunos que estes identifiquem a localização de um local num mapa; na “representation” colocamos “use” porque o exercício leva aos alunos a usarem um mapa e no “cognitive process” colocamos “input” porque o exercício apenas pede aos alunos que identifiquem elementos de uma plataforma SIG mas não os faz desenvolverem processos cognitivos de “processing” como “explicar” ou de “output” como “julgar”.

O manual escolar francês é avaliado no “concept” como “complex-spatial” porque ele solicita aos alunos para realizarem “overlay”; na “representation” é avaliado como “use” porque faz o alunos

usarem um mapa e no “cognitive process” é avaliado com “processing” porque pede aos alunos para explicarem algo mas não fazerem juízos ou outros processos cognitivos de nível superior.

O manual escolar do Reino Unido é avaliado no “concept” como “complex-spatial” porque pede aos alunos que façam “overlay” e que usem outros conceitos espaciais complexos; na “representation” é avaliado com “use” porque faz aos alunos usarem mapas e no “cognitive process” é avaliado com “output” porque pede aos alunos que tomem e apresentem uma decisão sobre uma localização.

5. Conclusão

Começando pela premissa inicial da nossa investigação de que os manuais escolares de Geografia de vários países abordam a questão dos SIG de forma diferenciada, e identificando aqui claramente três grupos, torna-se importante reflectir sobre as seguintes linhas de reflexão:

- a) Tendo uma grande importância o trabalho com SIG para o desenvolvimento do *spatial thinking* nos alunos e sendo os manuais escolares ainda muito importantes no processo de ensino-aprendizagem, qual será a relevância que deverão os SIG ter nos futuros manuais escolares de Geografia?
- b) Deverão os manuais escolares de Geografia do futuro incluir ferramentas digitais para exploração SIG?
- c) Atendendo a bons exemplos internacionais, que melhorias podem ser introduzidas nos manuais escolares de Geografia de vários países relativamente à sua abordagem aos SIG?

Como último apontamento gostaríamos de sublinhar que não é somente importante os manuais escolares de Geografia explicarem teoricamente o que são os SIG mas também apresentar aos alunos exercícios práticos com tecnologia SIG. E aqui, o uso dos SIG é muito pertinente para os alunos desenvolverem processos cognitivos e conceitos espaciais de nível superior quando eles estão a usar e a analisar mapas. Apenas deste modo podemos desenvolver o *spatial thinking* nos nossos alunos de modo mais aprofundado. Fica desde já aqui o desafio para os autores de manuais escolares de Geografia portugueses.

6. Agradecimentos

Agradecemos a importante ajuda dada a esta investigação pelo Georg-Eckert Institute for International Textbook Research sob o seu “fellowship programme”, em especial ao pessoal da biblioteca.

7. Bibliografia

Banerjee, B., Stöber, G. (2010). “Textbook Revision and Beyond: New Challenges for Contemporary Textbook Activities”. Journal of Educational Media, Memory and Society, 2(2):13-28.

Bednarz, R., Bednarz, S. (2008). The Importance of Spatial Thinking in an Uncertain World. Geospatial Technologies and Homeland Security – Research Frontiers and Future Challenges. D. Sui, (Ed.). New York, Springer: 315-330.

- Bednarz, R., Lee, J. (2011). "The components of spatial thinking: empirical evidence". Procedia – Social and Behavioral Sciences, 21: 103-107.
- Bednarz, S., Kemp, K. (2011). "Understand and nurturing spatial literacy". Procedia Social and Behavioral Sciences, 21: 18.23.
- Gersmehl, Ph. (2008). Spatial Thinking: Geographical Skills. Teaching Geography. New York, Guilford Press: 97-122.
- Goodchild, M., Janelle, D. (2010). "Toward critical spatial thinking in the social sciences and humanities". GEOJOURNAL, 75(1): 3-13.
- Gryl, I., Jekel, T. (2012). "Re-centring Geoinformation in Secondary Education: Toward a Spatial Citizenship Approach" Cartographica: The International Journal of Geographic Information and Geovisualization, 47(1): 18-28.
- Incekara, S. (2010). "The place of geographic information systems (GIS) in the new geography curriculum of Turkey and relevant textbooks: Is GIS contributing to the geography education in secondary schools?". Scientific Research and Essays, 5(6): 551-559.
- Jo, I., Bednarz, S. (2009). "Evaluating Geography Textbook Questions from a Spatial Perspective: Using Concepts of Space, Tools of Representation, and Cognitive Processes to Evaluate Spatiality". Journal of Geography, 108(1): 4-13.
- Jo, I., Bednarz, S. (2011). "Textbook questions to support spatial thinking: differences in spatiality by question location". Journal of Geography, 110(2): 70-80.
- Jo, I., Bednarz, S., Metoyer, S. (2010). "Selecting and Designing Questions to Facilitate Spatial Thinking". The Geography Teacher, 7(2): 49-55.
- Kerski, J. (2011). Sleepwalking into the Future – The Case for Spatial Analysis Throughout Education. Learning with GI 2011 – Implementing Digital Earth in Education. T. Jekel, A. Koller, K., Donert, R. Vogler (Ed.). Berlin, Wichmann Verlag, 2011: 2-11.
- Lee, J., Bednarz, R. (2009). "Effect of GIS Learning on Spatial Thinking". Journal of Geography in Higher Education 33(2):183-198.
- Lee, J., Bednarz, R. (2012). "Components of Spatial Thinking: Evidence from a Spatial Thinking Ability Test". Journal of Geography, 111(1): 15-26.
- Martinha, C. (2012a). A abordagem dos SIG nos manuais escolares de Geografia – notas de uma comparação internacional. XIII Colóquio Ibérico de Geografia – Respuestas de la Geografía Ibérica a la crisis actual. D. Royé, et. al. (ed.). Santiago de Compostela, Meubook: 1654-1662.
- Martinha, C. (2012b). "Competences and Pedagogical Issues in Geography Textbooks – an international comparison". Eckert – Das Bulletin, 11: 67-68.
- Meyer, C., Henry, R., Stöber, G. (org.) (2011). Geographische Bildung – Kompetenzen in didaktischer Forschung und Schulpraxis. Braunschweig, Westermann.
- Milson, A., Kerski, J., Demirci, A. (2012). The World at Their Fingertips: A New Age for Spatial Thinking. International Perspectives on Teaching and Learning with GIS in Secondary Schools. New York, Springer: 1-11.
- NRC – National Research Council (2006). Learning to Think Spatially. Washington, National Academies Press.
- Pingel, F. (2010). UNESCO Guidebook on Textbook Research and Textbook Revision – 2nd revised and updated edition. Paris/Braunschweig, UNESCO/Georg-Eckert Institute for International Textbook Research.
- Souza, V. (2011). "Fundamentos Teóricos, Epistemológicos e Didáticos no Ensino da Geografia: bases para formação do pensamento espacial crítico". Revista Brasileira de Educação em Geografia, 1(1): 47-67.

Laços Culturais, Territórios e Poderes Difusos – Contributos para a Análise Geográfica das Conetividades na Rede Social Facebook

João Luís J. Fernandes, Departamento de Geografia Coimbra/CEGOT, jfernandes@fl.uc.pt

Resumo

O desenvolvimento do espaço digital coloca questões geográficas diferentes e cria outras territorialidades. Com as novas métricas espaciais, tem-se também assistido à progressão das redes sociais, em particular o Facebook. Estas plataformas de comunicação têm aberto novos canais de contacto e novas oportunidades para a afirmação de atores multiterritoriais, como as diásporas. Contudo, a análise geográfica das conetividades estabelecidas entre as contas Facebook demonstra a existência de um sistema híbrido de relações. A arquitetura geográfica desta rede social é sensível à proximidade e à contiguidade espacial, mas reflete também os laços históricos e culturais, o mundo em movimento, as correntes migratórias, as relações comerciais, as viagens turísticas ou as experiências universitárias fora do país de origem. Nesse sentido, como plataforma de difusão, o Facebook conjuga as novas com as velhas geografias e redimensiona o debate sobre as relações globais de poder.

Palavras-chave

Redes, Diásporas, Multiterritorialidade, Poder.

Abstract

The development of digital space raises new geographic issues and creates different territorialities. Those new spatial metrics have been followed by the progression of social networks, particularly Facebook. Innovative communication platforms have opened new channels of contact and opportunities for multi-territorial actors, such as diasporas. However, the geographical analysis of connectivities established between Facebook accounts suggests the existence of a hybrid system of relations. The architecture of this geographical social network is still influenced by spatial proximity and contiguity, but also reflects historical and cultural ties, the dynamics of a world in motion, migration flows, trade relations, tourism experiences or the international mobility of students. Therefore, as a diffusion platform, Facebook combines new and old geographies and resizes the debate on global power relations.

Palavras-chave

Networks, Diasporas, Multiterritoriality, Power.

1 – Introdução. Do Estado-Nação à pulverização do poder por atores difusos e multiterritoriais

A jusante da deriva culturalista pela qual passaram as ciências sociais e humanas nas últimas décadas do século XX, também a Geografia se renovou com novas abordagens e metodologias, focando temas inovadores, procurando apreender realidades empíricas em rápida transformação que passaram, entre outros aspetos, pela construção de novas territorialidades. Assim se foram consolidando os estudos culturais numa ciência que entende os lugares e as espacialidades dos múltiplos atores também como expressão dinâmica de ideologias, crenças e valores (Sarmiento, Azevedo e Pimenta, 2006).

A Geografia, na sua perspetiva mais ampla, é uma área científica marcada por estas correntes culturalistas. Toda a Geografia Humana será, nesta análise mais lata, uma Geografia Cultural, na medida em que, nos estudos urbanos ou rurais, nas análises demográficas ou económicas, no desenvolvimento social ou no ordenamento do território, considera os atores geográficos nas suas múltiplas dimensões, que se dispersam por um extenso espectro de manifestações que vão dos interesses funcionais às representações simbólicas. Contudo, esta dimensão culturalista em sentido mais lato não nega a existência de uma Geografia Cultural em sentido mais restrito. Referida como ‘Nova Geografia Cultural’, por oposição às pretéritas abordagens de escolas de pensamento como a de Berkeley, esta área de estudos ocupa a sua posição no contexto da Geografia Humana enquanto ramo inovador nas preocupações, abordagens, metodologias e fontes, em parte associadas a ciências afins como a Antropologia (Crang, 1998; Mitchell 2000).

Desta abordagem específica emergem novos interesses por outros atores. Os estudos do passado insistiram em análises mais funcionalistas dos lugares sociais, económicos, políticos e culturais, colocando o foco em protagonistas territorializados em unidades políticas mais ou menos estáveis, como os Estados, e atores masculinos, caucasianos, adultos e heterossexuais, agentes que detinham o poder, aquele que condicionou visões esquemáticas e, muitas das vezes, descendentes, de um mundo mais dissimulado que se conhecia menos. Esta Nova Geografia Cultural ou, de outra forma, esta Geografia Cultural em sentido restrito, abre-se ao estudo e acompanhamento das territorialidades de múltiplos atores, os que antes se estudavam mas também os que agora se acrescentam, o adulto mas também o adolescente, o masculino mas também o feminino, os poderes mas também os contra-poderes. Estas focalizações estão atentas às novas dimensões de um espaço geográfico que se tornou mais complexo e ganhou espessura. Aos espaços contínuos acrescentam-se os territórios em rede, mais tranquilos e estáveis os primeiros, mais difusos e desregulados os segundos. Assim se tornam também mais complexas as identidades espaciais, agora mais abertas, híbridas e topoligâmicas. Estas redes identitárias organizadas por estruturas de diáspora (APPADURAI, 2004) e mobilizadas por laços culturais (CAPELLÀ, 2002) estão assim entre os novos atores abordados pela Geografia Humana, em termos gerais e, dentro desta, pela Geografia Cultural, temática pertinente sobretudo pelo caráter difuso dos intervenientes, pela complexificação das redes e das territorialidades e pela dispersão dos canais de contacto, que vão agora do analógico ao digital.

Por outro lado, a atual instabilidade do sistema global é potenciada pela pulverização dos poderes, pela contestação aos decisores tradicionais e pela emergência de novos atores e canais de consolidação e afirmação dos mesmos. Sob o ponto de vista espacial, o Estado-Nação continua uma peça fundamental nesta geometria variável de relações, ainda que erodida por uma complexa e nem sempre equilibrada partilha de protagonismo com unidades espaciais de nível regional e com agrupamentos territoriais de escala supranacional.

O sistema contemporâneo de poderes e partilha de responsabilidades ultrapassa, ainda assim, estes atores organizados por unidades territoriais e administrativas de diferentes escalas geográficas e com

graus também diferenciados de coesão interna e permeabilidade face ao exterior de cada uma dessas células espaciais. Pelo contrário, esta estrutura coexiste com redes mais difusas e pulverizadas de agentes, também estas com patamares muito diversificados de organização e integração. Para alguns autores, como Arjun Appadurai (2004), a transnacionalidade é um conceito nuclear. Para outros, como Rogério Haesbaert (2004), a palavra fulcral é a multiterritorialidade. Em ambos, está implícita a ideia do balanço entre a estabilidade e o movimento ou entre a fixação e a mobilidade espacial que caracterizam as geografias de atores tão diversificados como as empresas multinacionais, as indústrias criativas e culturais, as redes universitárias internacionais, as congregações religiosas ou políticas, as organizações não-governamentais ou as diásporas. Estas últimas, enquanto estruturas organizadas de influência e circulação de múltiplos fluxos de capital, do económico ao demográfico, do cultural ao político, constituem importantes agentes nesta complexa e quase nunca consensual e pacífica miscelânea de plataformas de decisão.

Com efeito, estes poderes e respetivos contrapoderes, os movimentos sociais e culturais, políticos e económicos, oscilam entre as novas e as velhas territorialidades, entre as imposições da localização, das proximidades geográficas e dos efeitos de atrito do espaço e as novas possibilidades flexíveis das redes digitais, demonstrando que essas velhas geografias ainda contam e que foi prematuro o anúncio da sua morte (Morgan, 2004), ainda que a estas territorialidades *off line* se acrescentem, na expressão de Oiarzabal (2012), novas geografias *on line*.

2 – O Facebook como canal e alegoria das atuais redes geográficas de relações

Esta renovada geografia de atores implica novas redes de contactos, outros canais de circulação da informação e do conhecimento e novas plataformas de afirmação. Neste ponto de vista, as redes sociais e, em particular, o Facebook, poderão ser um interessante e pertinente objeto de estudo para a Geografia.

Seguindo os trabalhos de Cosenza (2012 e 2013), em Dezembro de 2012, multiplicando-se entre os acessos com tecnologia fixa e os de tecnologia móvel, o Facebook era a rede social dominante em 127 dos 137 países avaliados a partir dos instrumentos de medição de tráfico digital da empresa Alexa. Ganhando espaço perante outras plataformas de redes digitais, o Facebook terá mais de mil milhões de seguidores numa distribuição global que tem na Ásia (278 milhões de utilizadores), na Europa (251 milhões) e América do Norte (243 milhões), as maiores concentrações regionais de fluxos e contas Facebook. Para este investigador, a tendência geral tem sido o domínio desta ferramenta face a outras que promovem a criação de comunidades virtuais. A expansão global desta plataforma tem sido evidente, assistindo-se à redução progressiva de alternativas (16 em Dezembro 2009, apenas 4 em 2012, em concreto as redes QZone, V Kontakte, Odnoklassniki e o Cloob) (Figura 1).

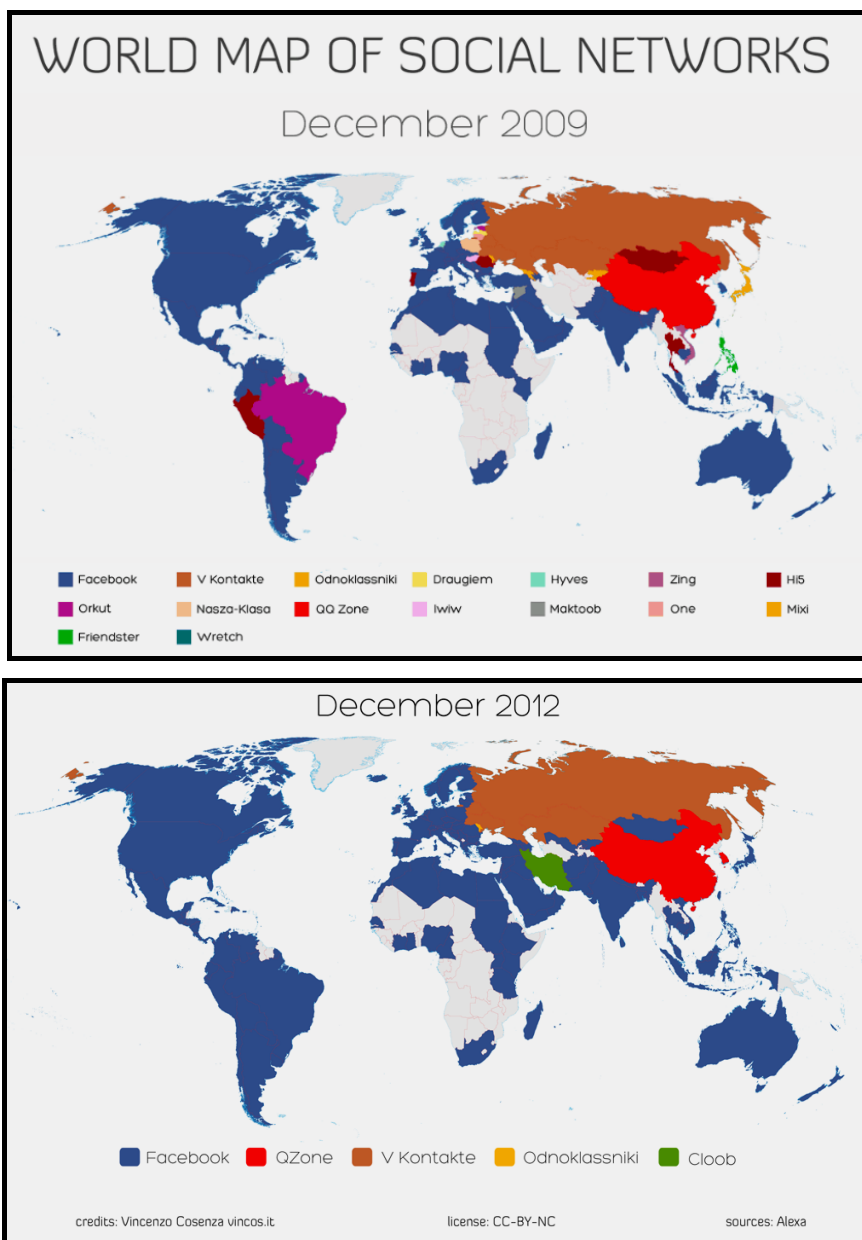


Figura 1 – Redes sociais dominantes nas diferentes regiões do globo, em Dezembro de 2009 e, no mesmo mês, em 2012
(Fonte: Cosenza, 2013)

Partindo de uma base de dados que permite contabilizar as ligações externas entre as diferentes contas e assinaturas desta rede, é possível aferir, em cada unidade geográfica (em grande parte, tratam-se de países), quais os territórios com os quais as contas sediadas nessa região apresentam maior conectividade. As informações utilizadas nesta análise baseiam-se no trabalho de Newman (2012), publicado em <http://www.facebookstories.com/stories/1574>, com uma metodologia que apenas considera a hierarquia da conectividade, nada revelando sobre o quantitativo absoluto dos fluxos. A partir de cada unidade geográfica considerada, 213 no total (entre países e outras regiões), contabilizam-se as 5 outras unidades com as quais cada uma está conectada, num registo hierarquizado entre o primeiro e o quinto. Identificaram-se algumas imprecisões residuais nesta base de dados e respetiva ferramenta disponibilizada na internet. Contudo, e considerando sobretudo o valor efetivo de

conetividades analisadas (1065 no total, correspondente a 5 por cada uma das unidades espaciais consideradas), é possível detetar tendências significantes nos padrões de distribuição geográfica dessas ligações entre contas Facebook, mesmo considerando cada uma com igual peso, isto é, não distinguindo as hierarquias estabelecidas pela escala que se estende entre a primeira e a quinta conetividade. Nesta abordagem, não se tem também em consideração o volume quantitativo de cada uma das conetividades nem o desigual número absoluto de utilizadores do Facebook que, como se referiu atrás, oscila, por exemplo, entre os 278 milhões na Ásia, os 52 milhões em África e os 15 milhões na Oceania (Cosenzo, 2012 e 2013). É natural que, apenas para avançar com um exemplo, a primeira conetividade dos Estados Unidos da América não corresponda, em termos numéricos absolutos, à primeira conetividade de países como o Mali ou Malta. Com efeito, esse apuramento implicaria um outro cruzamento de dados, envolvendo variáveis como a demografia, a percentagem de população com acesso à internet, a info-exclusão e os acessos médios a esta rede Facebook. Por tudo isso, e pela metodologia adotada, que corresponde em concreto à atribuição do mesmo valor a cada uma das 1065 conetividades estudadas, conseguir-se-á uma visão estrutural da rede e respetivas ligações, mais ou menos regionalizadas, mais ou menos longínquas, mas não uma imagem das polarizações, tema importante mas que merece estudos mais aprofundados.

A difusão social e espacial do Facebook é a resultante que combina os acessos livres e as conetividades condicionadas por fronteiras, assim como a liberdade de cada internauta ao abrir uma conta livre de custos e a construção de grupos confinados a ‘amigos’ aceites em cada uma dessas contas. As ligações através do Facebook ocorrem tanto entre pessoas que mantêm uma interação social na referida geografia *off line*, como entre atores que não contactam nesse espaço geográfico euclidiano, ou pelo menos não o fazem com frequência. No primeiro caso, o Facebook apresenta-se como um elo complementar de comunicação e troca de informações, quase sempre numa lógica de partilha digital com uma família mais alargada, que corresponde ao denominado grupo de amigos. No segundo, o Facebook surge não como um canal complementar mas como uma via dominante ou mesmo exclusiva de sociabilidade, ocorrendo esta agora num espaço geográfico topológico e reticular. O Facebook serve também populações que se deslocam e promovem contactos *off line* pontuais que são depois continuados por interações através das redes sociais. Assim ocorre com os estudantes Erasmus que, depois de uma experiência na universidade de acolhimento, regressam aos países de origem; com os turistas que voltam a casa; ou ainda com os emigrantes que usam o Facebook para manter contactos, familiares ou outros, com os lugares de partida tal como, num regime cíclico e pendular, com os *commuters* que vivem longe do local de trabalho, regressando com regularidade à residência mas fazendo-se acompanhar por uma rede de contactos que pode incluir também os colegas de profissão. Assim se vai construindo esta geografia do Facebook, com maiores ou menores relações com as clássicas geografias euclidianas, mais ou menos sensíveis aos efeitos da localização. Esta arquitetura das conetividades pode ainda estar na totalidade desligada desse mundo de geografias lentas do espaço contínuo, agrupando tribos ou pessoas que, apesar da total ausência de contacto físico, partilham

interesses comuns em áreas como a cultura, as ideologias políticas ou algum outro interesse, deste modo acrescentando diversidade a identidades que, continuando territoriais, são agora mais complexas e híbridas.

Adaptando uma classificação definida pela Organização das Nações Unidas, publicada em <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>, as 213 unidades espaciais analisadas por Newman (2012) foram agrupadas em 13 regiões globais, 3 na Europa (Europa do Norte; Europa de Leste e Europa Meridional e Ocidental); 3 no continente americano (América do Norte; América do Sul e América Central e do Caribe); 2 regiões no continente africano (África do Norte e África Sub-Saariana); e, para além da Oceania, 4 regiões na Ásia (Ásia Central; Ásia Meridional; Ásia Oriental e o Médio e Próximo Oriente).

É importante referir que se trata de uma estrutura regional assimétrica no número de unidades espaciais – países ou outras entidades político-territoriais, facto que poderá condicionar a análise da distribuição geográfica dos fluxos nesta rede social. Ainda assim, o sentido dessas conexividades deixam-nos alguns pontos de reflexão. Desde logo, sublinhe-se o significado do grau de internalização ou de externalização dessas contas, isto é, de endogeneização, dentro da mesma região, das ligações preferenciais ou, pelo contrário, da abertura dessas conexividades ao exterior.

A África Sub-Saariana, com quase 70% das ligações dentro da mesma região, apresenta-se com alguns dos mais elevados valores de endogeneização. A América Central e do Caribe, região na qual são fortes as ligações entre as unidades espaciais da proximidade, apresenta um valor semelhante. No entanto, com mais de 80% de ligações intra-regionais, é na Ásia Oriental que este fenómeno é mais evidente, facto que se deve quer ao número de países considerados quer à articulação geográfica, económica e migratória que ocorre entre muitos deles. No continente europeu, é na região setentrional que esse fenómeno de interiorização intra-regional das contas Facebook é mais intensa. Com efeito, é forte a ligação verificada, por exemplo, como se verá, entre contas de assinantes suecos, dinamarqueses e noruegueses. Por razões diferentes, é na Ásia Central e na América do Norte que esse valor é mais baixo. É certo que o reduzido número de países dentro de cada região ajuda a explicar esse baixo índice de endogeneização e o consequente, e proporcional, mais elevado valor de exteriorização. No entanto, no caso do subcontinente norte-americano não é de excluir o papel desempenhado pelas redes migratórias nessa abertura ao exterior. É ainda de referir o equilíbrio encontrado no caso da Europa Ocidental e Meridional, onde as ligações intrarregionais (menos de 55%) se aproximam do peso das conexividades interregionais.

Para além desse balanço entre a proporção de ligações internas e externas, devem ainda ser considerados os destinos das conexividades Facebook que se fazem fora de cada região (Figura 2).



Figura 2 – Regiões consideradas e principais regiões de destino das conexões ocorridas fora desses espaços geográficos.

Nesta estrutura de relações destacam-se ligações biunívocas entre algumas regiões, como a verificada entre a África do Norte e o Próximo e Médio Oriente, facto que resultará de factores que ultrapassam a mera proximidade geográfica mas que se entendem sobretudo pela mobilidade espacial entre estas duas áreas e a espacialidade da língua árabe, importante elo de comunicação nestas regiões. É interessante ainda destacar a interligação entre as diferentes regiões americanas, em especial a articulação entre a América Central e do Caribe e a América do Sul, tradicionais regiões de trocas demográficas unificadas por um outro canal de comunicação – a língua castelhana. A África sub-saariana que, como se referiu, apresenta elevados níveis de endogeneização das contas Facebook, tem uma relação externa preferencial com a Europa Ocidental e Meridional, num fenómeno complexo que passa por fatores como o uso de canais abertos pelas antigas relações coloniais assentes em idiomas comuns como o inglês, o francês ou o português. Estas conexões não podem ser entendidas sem as mobilidades espaciais recentes, quer de africanos em direção a estes países europeus, sobretudo estudantes que mantêm através do Facebook um canal de comunicação com familiares e amigos no ponto de partida, quer de emigrantes europeus que, no sentido inverso, mantêm desde África contas de ligação ao país de origem, como ocorre, mais adiante se verá, com os portugueses residentes em Angola. O caso do continente europeu comprova um outro facto relevante – mesmo quando a externalização das contas Facebook é significativa, essas ligações ao exterior podem ter como destino preferencial regiões da proximidade geográfica, lugares que partilhem idiomas comuns, seja pelo uso comum de línguas locais seja através do globalizado inglês, espaços geográficos de partilha

demográfica, regiões de contactos de âmbito empresarial, universitário, político ou migratório. Com efeito, apesar da forte endogeneização da Europa do Norte, é forte a interligação entre todo o continente europeu, geografia à qual não serão indiferentes projetos de integração e mobilidade espacial como o Programa Erasmus, ainda para mais envolvendo uma população, jovens estudantes universitários, com forte penetração na rede social Facebook. Nestas ligações detetam-se ainda alguns laços históricos que vão permanecendo, pois também sobre estes se construíram canais de contactos que agora se expressam nesta geografia digital, tal como acontece com a forte relação entre a Ásia Central e a Europa de Leste, espaços geográficos que, nalguns casos, pertenceram à mesma unidade política - a ex- URSS.

Uma análise mais fina revela muitas destas regularidades mas expressa ainda a justaposição de fenómenos diversificados. O caso português é disso paradigmático. As ligações exteriores das contas Facebook alojadas em Portugal direccionam-se para importantes destinos da emigração portuguesa ao longo do século XX (Suíça e França), para o maior país da lusofonia (Brasil) e para países africanos de língua oficial portuguesa – Cabo Verde e Angola. Mais uma vez, a língua, as redes migratórias e outras categorias de mobilidade espacial mais curta, como os estudantes, têm aqui um papel determinante. Pelas mesmas razões, Portugal está nas cinco primeiras ligações externas de contas Facebook de países europeus como Luxemburgo, Suíça e Andorra, mas também de países lusófonos, em concreto, Brasil, Angola, Moçambique, Cabo Verde e Guiné-Bissau (Figuras 3 e 4).

O caso espanhol é também significativo. Das cinco primeiras ligações exteriores de contas Facebook registadas em Espanha, quatro têm o continente americano de língua castelhana como destino preferencial, em particular o Equador, a República Dominicana, a Colômbia e a Venezuela, local de origem de algumas das principais comunidades de imigração em solo espanhol mas também regiões de partida de estudantes que, da América Latina, procuram e frequentam instituições universitárias espanholas. Portugal e Espanha são a prova que a geografia destas conectividades se alarga e diversifica em países que viveram dinâmicas como o passado colonial e a mais recente difusão espacial de redes migratórias.

Esta associação entre localização e proximidade geográfica, laços culturais, mobilidades e redes de contactos expressa-se, recorrendo aqui a mais um exemplo - as conectividades de países como a Nova Zelândia, que apresenta ligações privilegiadas com a região (Austrália e Ilhas Fidji) mas também com outras unidades espaciais de língua inglesa, como o Reino Unido, a África do Sul e a República da Irlanda.

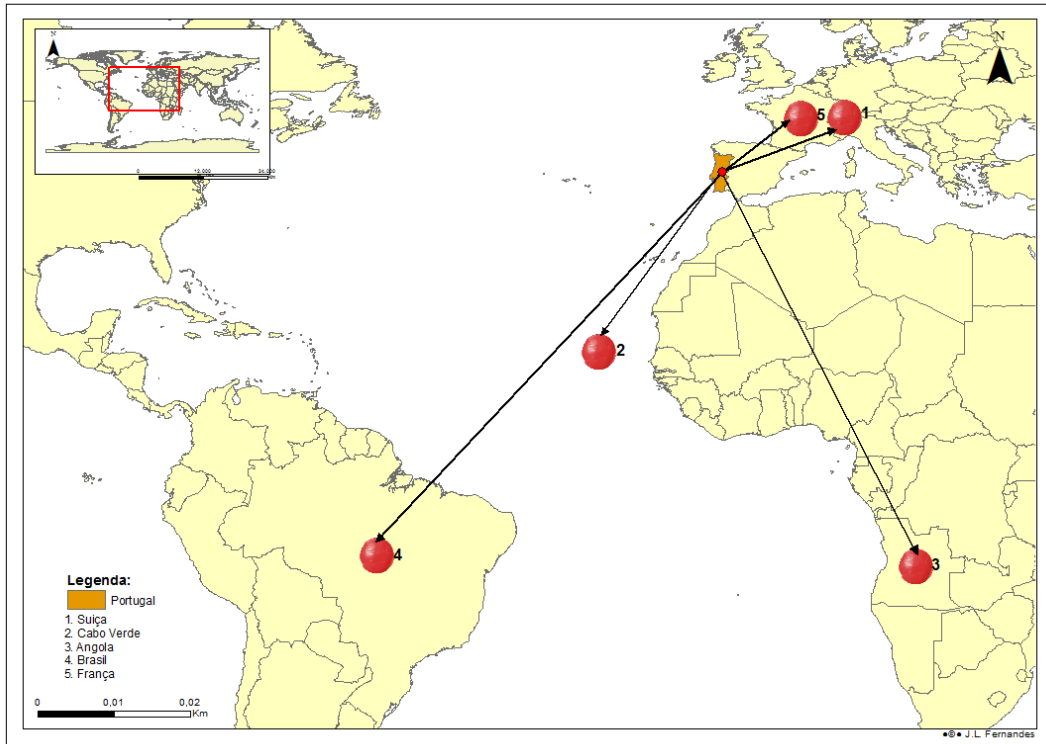


Figura 3 – As 5 principais conexões de Contas Facebook alojadas em Portugal (aqui representadas sem ordem hierárquica).

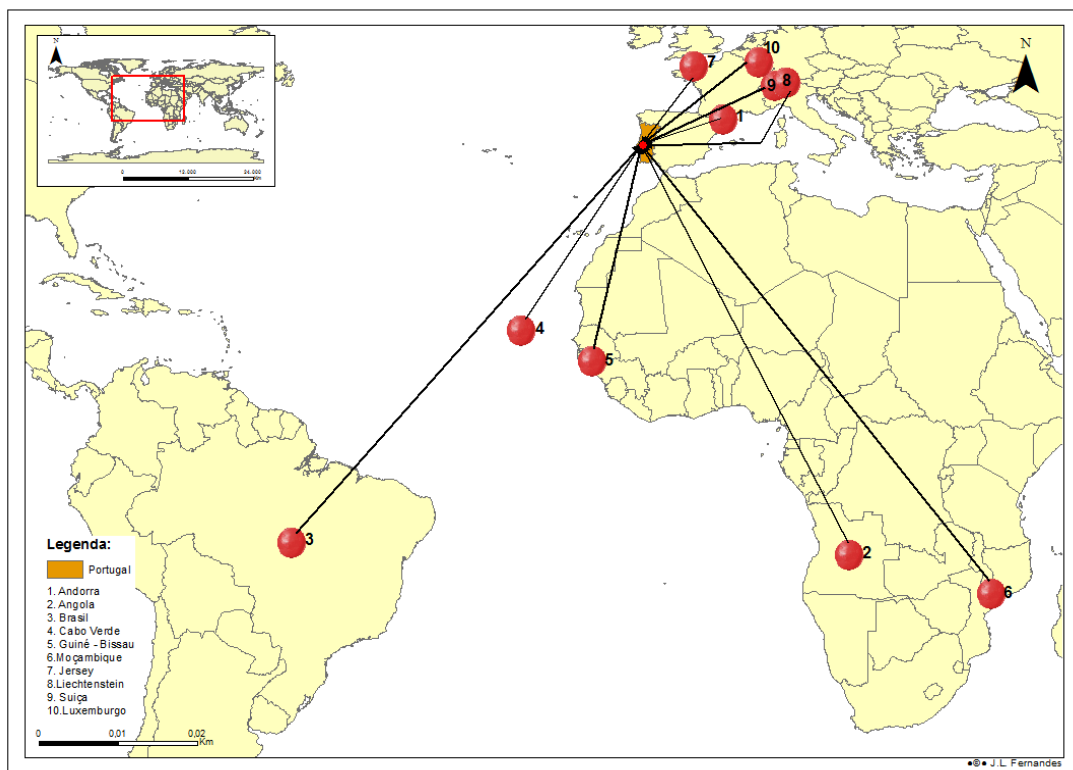


Figura 4 – Países nos quais Portugal está presente na lista das primeiras 5 conexões das respetivas contas Facebook. A por vezes forte integração regional, atrás ilustrada com o caso da Europa do Norte, pode verificar-se através das ligações exteriores preferenciais de países como a Dinamarca – conetada sobretudo com a

Suécia, a Noruega, a Gronelândia, as Ilhas Faroé e a Islândia, assim como a Suécia e a Noruega. Nestes dois casos, as três conectividades mais importantes ocorrem com unidades espaciais da região: Noruega, Dinamarca e Finlândia, no primeiro; Suécia, Dinamarca e Islândia no segundo.

Nesta lógica de regionalização das contas Facebook é também interessante observar a realidade detetada no caso do Benelux. Desde logo, não surpreende que a Bélgica, Estado europeu que agrega duas comunidades, a flocófona e a flamenga, apresente as principais conectividades com a França e Holanda, numa relação que, de resto, é biunívoca, uma vez que a Bélgica surge também entre as primeiras conectividades de contas alojadas em território francês e holandês. Nesta região, que traduz o referido balanço entre a importância da proximidade e das ligações espacialmente descontínuas, a Holanda tem nas Antilhas Holandesas a segunda mais importante conectividade. O Luxemburgo é também exemplo desse dualismo. Para além da forte conectividade com a região de vizinhança (Bélgica, França, Alemanha e Suíça), as contas Facebook registadas no Grão-Ducado estão também conectadas com Portugal, como se referiu, uma evidente expressão digital do vértice da diáspora portuguesa posicionado naquele território.

Com efeito, uma leitura geral da orientação dos fluxos gerados pelo Facebook permite concluir a existência de uma sobreposição complexa e variável entre as condicionantes da localização geográfica e os canais abertos por outros fatores; entre as métricas das velhas geografias euclidianas, as novas redes topológicas e os sempre estratégicos laços históricos e culturais. Na maior parte dos casos, os lugares de vizinhança impõem-se, em muitas unidades espaciais a conectividade é superior com territórios mais próximos, alguns partilhando mesmo fronteiras comuns. Esta relação entre uma geografia *on line* e uma geografia *off line*, aqui referida para o Facebook, confirma o que já se estudou no caso do Twitter, no qual, seguindo o trabalho de Kulshrestha, Kooti, Nikravesh e Gummadi (2012) também se detetou uma espacialização digital de conectividades muito ajustada a fatores como a familiaridade linguística e a proximidade geográfica.

Nestas geografias das redes estabelecidas pelo Facebook, os fatores culturais e históricos expressam-se na língua, na religião ou nalguma trajetória passada vivida em comum, com muita frequência em contexto colonial. Esta espacialidade do Facebook explica-se também por elos estabelecidos com as populações que se movimentam, como ocorre, como se referiu para a Europa, com os Estudantes Erasmus, responsáveis, entre os que chegam e os que partem, por alguns dos laços intraeuropeus que se consolidam através do Facebook. Destes canais de contacto entre as contas do Facebook, sublinha-se também a importância das redes migratórias. Entre as populações que partem de algures e as que chegam e se reterritorializam num outro contexto geográfico, estabelecem-se ligações de natureza muito diversificada mas com expressão na cartografia das conectividades desta rede social. Por isso, o Facebook constitui um canal de sedimentação das diferentes diásporas, uma plataforma de organização de um novo poder, um fator de multiterritorialidade que sedimenta laços culturais, faz circular informação e, de certo modo, pode orientar ações políticas em redes que, apesar

da descontinuidade espacial, constituem territórios de circulação de valores materiais e imateriais, diferentes formas de capital, múltiplos patrimónios e influências políticas.

4 – Notas Finais – as diásporas e os laços culturais nas novas relações de poder e difusão de informação

Seguindo as palavras de Oiarzabal (2012, pp. 1469-1470), “Diasporas are networks of transnational migrant communities comparable to nodes (individuals, groups or organisations) in a social network connected by a set of affiliations”. A aplicação deste conceito ao estudo da diáspora basca desenvolvido por este autor e, dentro deste, ao papel que as novas tecnologias de informação podem desempenhar como plataforma inovadora de consolidação e afirmação de uma identidade, enquadra com exatidão muitos dos fenómenos levantados pela geografia do Facebook de forma sumária aqui analisada.

É assumido que esta metodologia, que atribui igual peso a todas as conetividades, não expressa as polarizações quantitativas. Contudo, estas espacialidades do Facebook desconstruem alguns mitos. Desde logo, contesta-se o suposto esvaziamento das velhas geografias euclidianas de localização. Muitas das conetividades ocorrem entre unidades espaciais de proximidade, sobretudo entre espaços com os quais os contactos reais (e analógicos) são mais intensos. Depois, esbate-se a hipótese do Facebook ser um instrumento da quase inevitável ‘americanização do mundo’, expressão coloquial que pretende expressar o domínio global dos EUA. Com efeito, os Estados Unidos da América apenas surgem nas primeiras cinco ligações exteriores de dezassete unidades espaciais consideradas nesta análise. Deste grupo fazem parte o vizinho Canadá; pequenos territórios norte-americanos, ou com ligações aos EUA, localizados no Pacífico; assim como países, sobretudo do continente americano, como o México, a República Dominicana ou a Jamaica, origem de importantes comunidades migratórias residentes naquele país da América do Norte. Apesar disso, e pelo contrário, o Facebook revela-se uma possibilidade de renovação dos contactos regionais mas também uma oportunidade para as conetividades espacialmente descontínuas, ligações entre assinantes de contas que, na tradicional geografia analógica, se posicionam distantes uns dos outros mas com uma separação compensada por outras filiações. Estes canais distantes no espaço não se estruturam, ainda assim, de forma casual. Esta territorialidade descontínua reflete antigos vínculos históricos mas também laços de natureza cultural, consolidação de poderes multiterritoriais e difusos que se vão afirmando mas que, ao mesmo tempo, testemunham as identidades complexas que, à escala coletiva mas também na perspetiva individual, se vão construindo.

Por fim, importa referir que as geografias definidas pelo Facebook traduzem a compressão do espaço-tempo, usando aqui uma expressão de Harvey (2002) que simboliza o encolhimento médio das distâncias relativas sensíveis a um mundo em movimento, um mundo que se dinamiza ao ritmo dos que se deslocam, de estudantes a emigrantes de longo prazo, de empresários a trabalhadores

pendulares. É nesse sentido que se vê esta rede social como uma alegoria da globalização, um agente, mais um entre outros, participantes no sistema mundial de relações. No limite, o Facebook pode mesmo ser um instrumento de dispersão e diluição do poder. Nesta e noutras perspetivas, será um pertinente estudo geográfico, entre outras razões, porque este fenómeno de associação deve ser lido em diferentes escalas espaciais. Por exemplo, aspeto não contemplado neste estudo, seria interessante a análise das conectividades Facebook à escala da cidade ou da área metropolitana, sobretudo porque são estes espaços urbanos os principais recetores das comunidades imigrantes que, como se se referiu, são um dos principais motores do aumento progressivo das contas desta rede social.

5 – Referências Bibliográficas

- Appadurai, A. (2004). Dimensões culturais da globalização. Lisboa, Teorema, 306 p.
- Capellà, H. (2002). “Los vínculos culturales, una riqueza para la región”. Boletín de la A.G.E. **34**: 159-170.
- Cosenza, V. (2012). Social Media ROI. Milano, APOGEO, 272 p.
- Cosenza, V. (2013). World Map of Social Networks, in <http://vincos.it/world-map-of-social-networks/> (acedido em 5 de Janeiro).
- Crang, M. (1998). Cultural Geography. London, Routledge, 215 p.
- Haesbaert, R. (2004). O mito da desterritorialização. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 395 p.
- Harvey, D. (2002). The condition of postmodernity. Cambridge, Blackwell, 392 p.
- Kulshrestha, J.; Kooti F., Ashkan N., and Gummadi, K. P. (2012). Geographical Dissection of the Twitter Network, in http://twitter-app.mpi-sws.org/geo-dissection/ICWSM2012-geo_dissection.pdf (acedido em 7 de Janeiro).
- Mitchell, Don (2000). Cultural Geography. A critical introduction. Malden, Blackwell Publishers, 352 p.
- Morgan, K. (2004). “The exaggerated death of geography: learning, proximity and territorial innovation systems”. Journal of Economic Geography **4**: 3-21.
- Oiarzabal, P. J. (2012). “Diaspora Basques and Online Social Networks: An Analysis of Users of Basque Institutional Diaspora Groups on Facebook”. Journal of Ethnic and Migration Studies **38**(9): 1469-1485.
- Sarmiento, J. Azevedo, A., Pimenta, J. (2006.). Ensaios de Geografia Cultural. Porto, Livraria Editora Figueirinhas, 134 p.

**Escolarização e qualificações da população portuguesa:
transformações recentes e leituras territoriais.**

Jorge Salgado Simões, Município de Torres Novas e Universidade de Coimbra,

salgado_simoes@yahoo.com

Ana Sofia Ligeiro, Município de Torres Novas, asofialigeiro@gmail.com

Resumo

São indiscutíveis os progressos conseguidos nas últimas décadas respeitantes à melhoria das qualificações da população portuguesa. De facto, não obstante os atrasos históricos e o percurso ziguezagueante das políticas educativas do país até meados do século XX, foi possível, a partir dessa data, efectivar o aumento da escolaridade, o número de estabelecimentos de ensino, a formação e número de professores, o que permitiu elevar todos os indicadores respeitantes a esta componente social. Com a presente comunicação propomos uma leitura sobre os dados mais recentes disponíveis, centrada nos resultados dos indicadores de escolarização considerados nos Censos 2011, perspectivando as principais transformações ocorridas na última década e debatendo a forma como estas transformações se têm processado entre as diferentes regiões do país.

Palavras-chave

Censos 2011, território, educação, padrões espaciais.

Summary

The progress achieved the last few decades on improving qualifications of the Portuguese population is beyond dispute. Actually, despite the historical delays and the zigzagging of educational policies path of the country until mid-twentieth century, it was possible, from that date on, to develop and increase the effectiveness of schooling, the number of schools, training and number of teachers, which allowed upgrading all indicators concerning to this social component. With the present paper we propose a reading on the most recent data available, focused on results indicators of schooling considered in the 2011 Census, anticipating major transformations occurred in the past decade and debating how these changes have been prosecuted in the different regions of the country.

Keywords

2011 Census, territory, education, spatial patterns.

1. Território e Educação

Chris Taylor, da Universidade de Cardiff, referia, em 2009, que “o número de investigadores que se consideraria a trabalhar na sub-disciplina de geografia da educação é muito reduzido, mas aparentemente crescente” (TAYLOR, C.; 2009, p.659), notando que, ao contrário do que sucedia

anteriormente, este é um debate que já não se encontra monopolizado pelo *mainstream* das ciências sociais (economia, sociologia e ciência política).

Já em 2008, também Claudia Thiem, da Universidade de Wiconsin-Madison, observava que “*não obstante se tratar de uma questão central nas políticas de investimento público, de crescimento económico, sociais e culturais, a educação permaneceu à margem do pensamento geográfico*”, constatando, contudo, que “*a investigação recente sugere que os geógrafos estão a dar nota das profundas e generalizadas alterações que se têm registado nos sistemas educativos dos países desenvolvidos*” (THIEM, C.; 2008, p.1).

Mas para além desta escala nacional, há também uma dimensão espacial da escola associada quer à definição das geografias quotidianas das famílias, que resultam das interações locais ou regionais que praticamente todas elas estabelecem com as escolas em determinados períodos, e com influência noutras dinâmicas espaciais associadas por exemplo às práticas de consumo ou aos tempos de lazer, quer às próprias geografias das crianças e alunos que as frequentam, definidas dentro de cada perímetro escolar (COLEMAN, T.; COLLINS, D; 2008, p 282).

De facto, qualquer que seja a escala ou dimensão considerada, nos últimos anos foi atribuída uma maior centralidade às abordagens territoriais da educação. Qualificações e emprego, resultados escolares, rankings de escolas, segregação da população escolar, relações escola-famílias, educação ao longo da vida, o género e a educação, ou as próprias transformações dos sistemas educativos no contexto económico actual, são alguns dos temas que têm sido trabalhados por geógrafos um pouco por todo o mundo, com especial incidência na investigação dos países anglo-saxónicos.

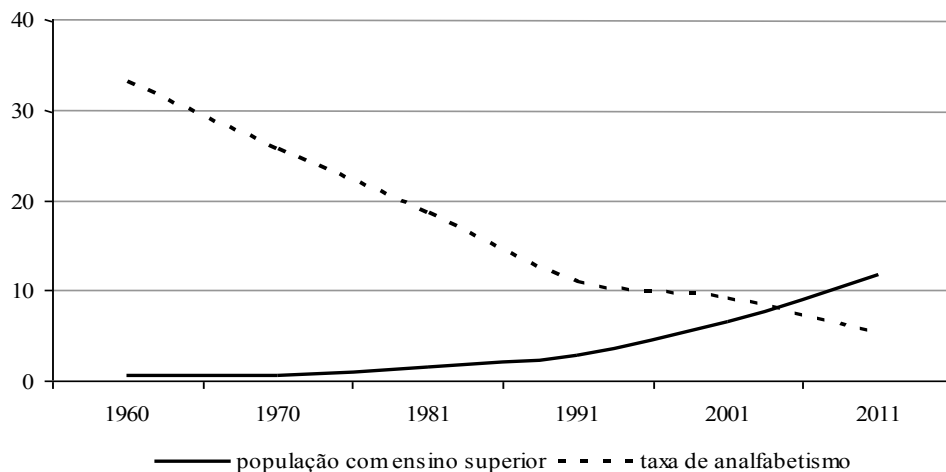
Tendo-se tornado num dos principais assuntos da agenda política na generalidade dos países ocidentais e fortemente considerada no âmbito das estratégias prosseguidas de promoção do crescimento económico, a educação e as qualificações assumem uma relevância ampliada no contexto de crise como o que atravessamos nos dias que correm. Todos os indicadores continuam a demonstrar que mais qualificações correspondem globalmente a mais oportunidades de emprego e a um maior nível de rendimentos, equações que mesmo num contexto de fortes restrições orçamentais, continuarão a colocar governos e administrações sob pressão tendo em vista a optimização dos sistemas educativos. Os padrões de qualificação da população, assim como os padrões definidos pelos resultados escolares ou de posicionamento nos estudos internacionais na matéria, associam-se a outras dinâmicas económicas e sociais que caracterizam os territórios. É recorrente a ligação de contextos socioeconómicos desfavorecidos à reprodução de fenómenos de insucesso e abandono escolar e ciclos formativos mais curtos, apresentando, os territórios com melhores indicadores de emprego e perfis de qualificações, níveis de rendimento mais elevados e mais urbanos, melhores resultados escolares. Mas mesmo estas relações podem ser questionadas, uma vez que também as análises intra-regionais revelam disparidades significativas, onde sobressaem diferenciações mais influenciadas por indicadores associados às famílias e aos próprios alunos (PEREIRA, M; REIS, H.; 2012, p.75).

Uma das condicionantes associadas a este contexto de maior centralidade da temática nos objectivos de crescimento definidos, como os actualmente vigentes no espaço da União Europeia e a que Portugal se encontra veiculado, prende-se exactamente com as desigualdades territoriais que a educação pode estar a favorecer. Se considerarmos que a educação sempre assumiu um papel decisivo para a coesão territorial, então a geografia e a análise espacial deverá estar atenta a estas relações entre território e qualificações, procurando evidências sobre as dinâmicas definidas e contribuindo para a adopção de medidas que minimizem o agravamento dos desequilíbrios já existentes.

2. Escola e escolarização em Portugal

São indiscutíveis os progressos na área da educação registados nas últimas décadas em Portugal. Afastemo-nos por momentos dos tradicionais debates em torno dos resultados, dos rankings, da quebra dos níveis de exigência, da falência na transmissão de valores, das condições de trabalho dos professores, da educação pública versus escolas privadas, entre outros que, fugazmente, saltam para o topo da atenção mediática. O analfabetismo foi praticamente erradicado e hoje a população portuguesa é mais escolarizada (fig.1), temos ciclos de estudo mais longos e está generalizado o acesso à educação, condições que resultam num claro desenvolvimento do país em matéria de qualificações e consequente melhoria das condições de vida dos cidadãos.

Figura 1. Evolução da taxa de analfabetismo e população com ensino superior em Portugal (%)



Fonte: *www.pordata.pt*, dados extraídos em 2013-01-16.

Entre muitos avanços e recuos, condicionantes da situação política nacional e mesmo pressões dos nossos parceiros externos, foram necessárias várias décadas até ser atingida uma escolaridade obrigatória de quatro anos, mais de vinte anos para se generalizarem os nove anos de escolaridade, e o país procura agora que todos os alunos não abandonem o sistema de educação e formação com menos de doze anos de escolaridade, numa transformação que também acompanhou a evolução das necessidades de formação de mão-de-obra.

Hoje, mesmo perante a necessidade de reinventar o seu sistema produtivo tradicional, Portugal é uma economia tendencialmente dependente dos serviços, da tecnologia, da inovação e da criatividade, o que pressupõe a entrada no mercado de trabalho em condições válidas após o ensino secundário, através de vias profissionalizantes, ou o prosseguimento de estudos para o ensino superior.

Contudo, e não obstante esta realidade de melhoria dos indicadores de qualificações da população e de política educativa global, não podemos ignorar que estamos ainda, na comparação com outros países, europeus e não só, muito aquém do desejável (fig.2). Não se apagou o atraso estrutural traduzido numa reduzida escolarização da população adulta, as taxas de conclusão do ensino secundário não descolam dos 60%, os principais estudos internacionais de comparação de resultados escolares atribuem-nos posições modestas e as clivagens territoriais são, também em matéria de educação, indissociáveis.

Figura 2. População com 25-64 anos, por níveis de ensino atingido em 2010 (%)

	Níveis de ensino atingidos		
	< Secundário	Secundário	Superior
Portugal	68	17	15
OCDE	26	44	30
UE21	25	48	28

Fonte: quadro “A1.1a. Educational attainment: Adult population (2010)”. Education at a Glance 2012: OECD.

De facto, grande parte da população adulta portuguesa não tem o ensino secundário completo, sendo também muito reduzida a percentagem de população que concluiu o ensino superior, factos que colocam o país em situação de desvantagem face aos diferentes contextos analisados, e com um ponto de partida muito distante dos objectivos traçados pela União Europeia no âmbito da estratégia Europa 2020.

Este documento define a necessidade de “*reduzir a taxa de abandono escolar precoce para 10 %, contra os 15 % actuais, e aumentar a percentagem da população com idade entre 30 e 34 anos que completou o ensino superior de 31 % para, pelo menos, 40 % em 2020*” (COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 13). Mas saliente-se que em 2010, no grupo etário dos 25-34 anos, apenas 25% dos portugueses tinham o ensino superior completo (OECD, 2012: quadro A1.3a), pelo que só um enorme esforço colectivo do país permitirá o cumprimento deste objectivo europeu.

Outra das questões que deve ser perspectivada é a própria continuidade de Portugal neste percurso de melhoria das qualificações da sua população, num contexto de forte pressão sobre a despesa pública em educação. Nem tudo em educação e na organização do sistema educativo andarà em torno dos níveis de investimento no sector, mas a tendência para mais restrições orçamentais será evidente, traduzida em concentração de serviços, reorganização da rede escolar e abandono de medidas específicas sectoriais, entre outras nas áreas da educação de adultos, do apoio a alunos com necessidades educativas especiais ou de reforço das aprendizagens em áreas chave dos currículos.

Por outro lado, a própria redução do rendimento disponível poderá provocar alguma contenção das famílias no investimento em educação, nomeadamente ao nível do ensino superior. Ditarão, estes

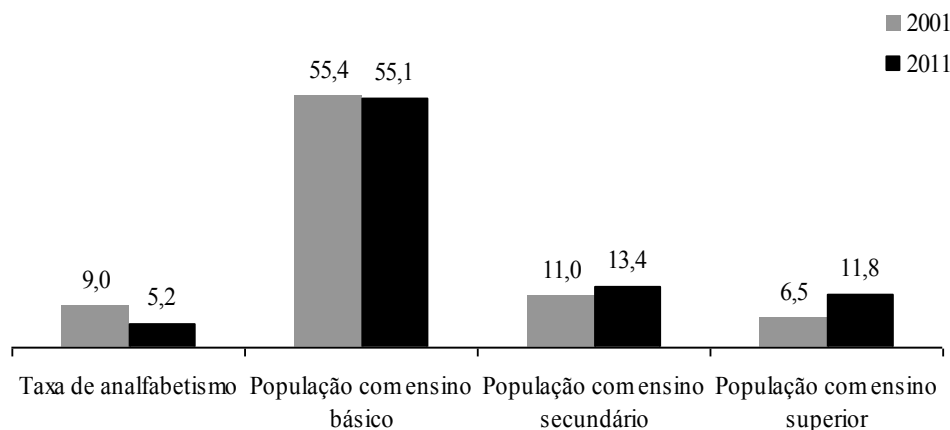
constrangimentos, um retrocesso na tendência de aumento das qualificações da população para os próximos anos?

3. Transformações recentes e evidências espaciais associadas

Em educação as fontes estatísticas existentes são essencialmente de dois tipos: os indicadores que respeitam especificamente ao sistema educativo, fornecidos pelas instituições de administração educativa e trabalhados pelo INE (Instituto Nacional de Estatística) no âmbito das Estatísticas da Educação, tais como o número de alunos por níveis de escolaridade, as taxas de escolarização ou taxas de retenção; e os indicadores de qualificações da população, aferidos nos recenseamentos da população e centrados no analfabetismo e níveis de ensino atingidos. É sobre estes últimos que nos propomos efectuar uma breve leitura sobre os dados disponíveis relativos aos Censos 2011 e à sua comparação com a situação registada em 2001.

Em linha com o referido anteriormente, são evidentes as melhorias registadas nos últimos anos, traduzidas quer na redução da taxa da analfabetismo e proporção de população com escolaridade apenas ao nível do ensino básico, quer no aumento da população com os níveis secundário e superior completos (fig.3). Não obstante, confirme-se o reduzido peso destes últimos dois grupos no total de população do país e concluiremos sobre o percurso evolutivo que ainda teremos por percorrer.

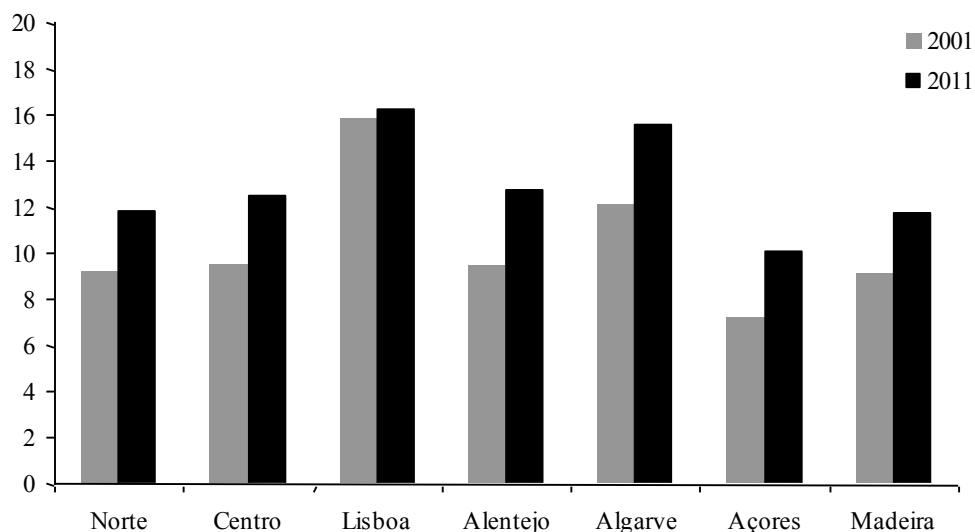
Figura 3. Indicadores de qualificações da população portuguesa, 2001 e 2011 (%)



Fonte: *www.ine.pt*, dados extraídos em 2012-12-20

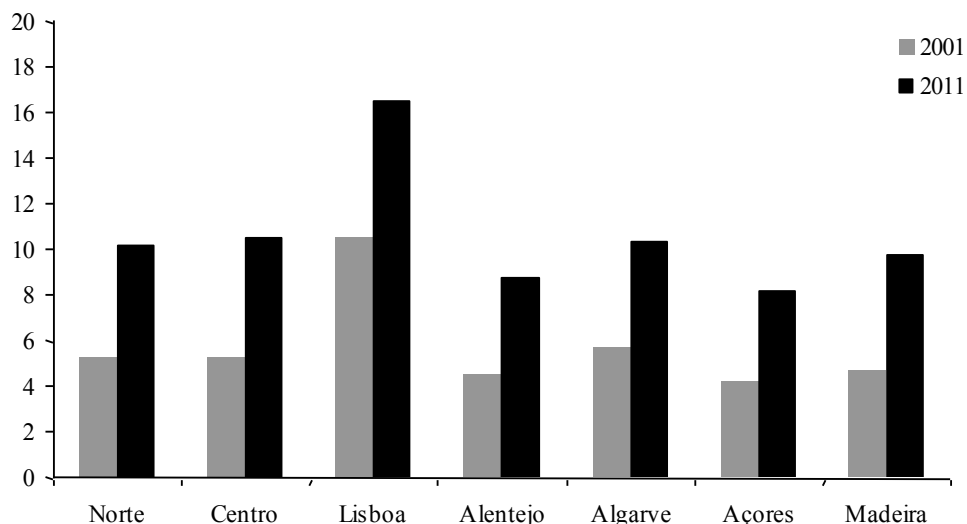
As melhorias registadas são transversais no país e mais assinaláveis no que se refere à população com ensino superior (figs.4 e 5), mas subsistem fortes disparidades regionais, com destaque para a diferenciação da região de Lisboa face ao resto do país. Nos dois indicadores, população com ensino secundário e superior, nenhuma outra região atinge em 2011 os valores que a região de Lisboa já apresentava em 2001.

Figura 4. População portuguesa com ensino secundário, por NUTII (%)



Fonte: *www.ine.pt*, dados extraídos em 2012-12-20

Figura 5. População portuguesa com ensino superior, por NUTII (%)

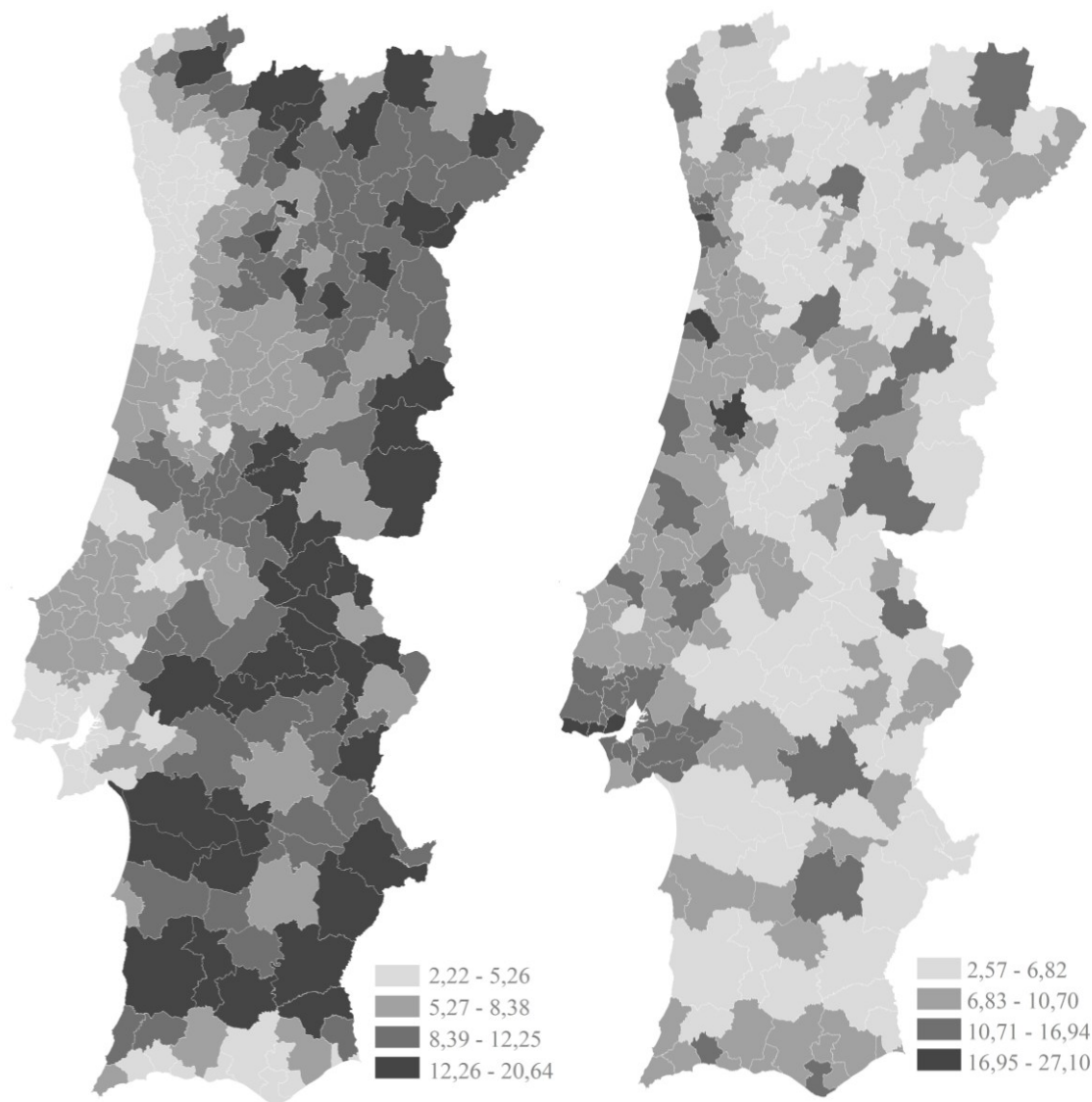


Fonte: *www.ine.pt*, dados extraídos em 2012-12-20

Numa distribuição muito associada às restantes dinâmicas económicas e sociais do país, destacamos ainda que, em relação à população com ensino secundário, só as regiões de Lisboa (16,3%) e Algarve (15,6%) apresentam valores acima da média nacional, registando-se os valores mais reduzidos nas regiões da Madeira (11,8%) e Açores (10,1%). Quanto à população com ensino superior, só mesmo os valores da região de Lisboa (16,5%) superam a média nacional, praticamente o dobro do registado nas regiões com valores mais reduzidos, Alentejo (8,8%) e Açores (8,2%).

Da apresentação destes mesmos indicadores por concelhos, cingida ao território continental, e mesmo sem recurso a qualquer análise relacional, apercebemo-nos da efectiva proximidade desta componente socioeconómica face aos principais desequilíbrios territoriais do país (fig.6).

Figura 6. Taxa de analfabetismo (esq.) e população com ensino superior (dir.), por concelhos, em 2011 (%)

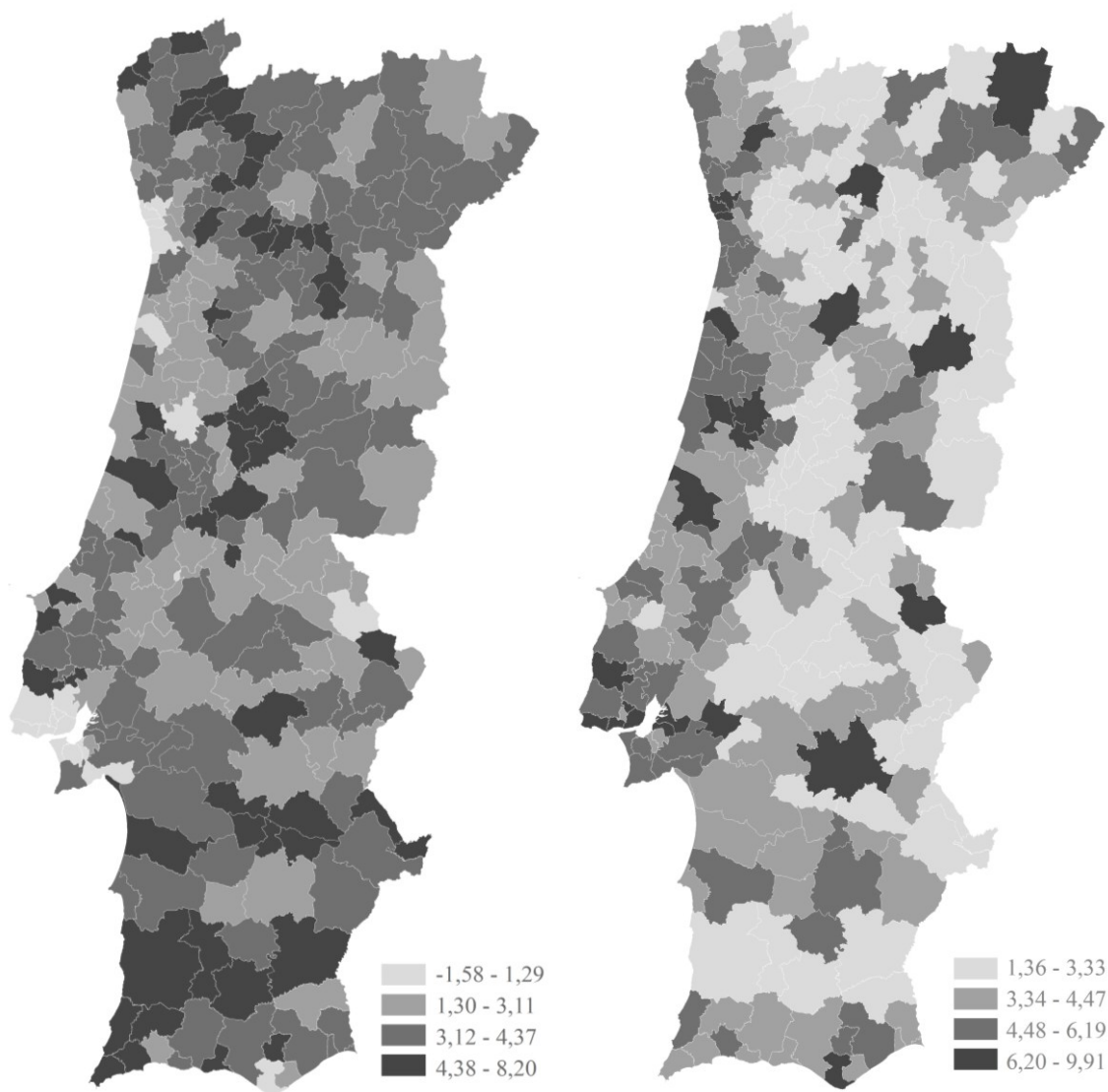


Fonte: *www.ine.pt*, dados extraídos em 2012-12-20

As taxas de analfabetismo mais elevadas encontram-se junto da maior concentração de população idosa, em todo o interior do país, precisamente o contrário da maior concentração de população qualificada com o ensino superior, localizada numa faixa litoral bem delimitada entre Viana do Castelo e a Península de Setúbal. O factor urbano é aqui bem vincado, constituindo as cidades do interior como Bragança, Guarda, Castelo Branco, Évora e Beja as principais exceções nesta relação entre país litoral e país interior, que é também, como sabemos de tantas outras análises espaciais, uma relação entre o país com população mais ou menos jovem, tecidos económicos mais ou menos competitivos e robustos, famílias com mais ou menos rendimento e poder de compra, e melhor ou pior acessibilidade a todo um conjunto de infra-estruturas de apoio, respeitantes, por exemplo, à administração, aos transportes ou a equipamentos culturais.

No que respeita à distribuição da variação recente destes indicadores entre 2001 e 2011 (fig.7), e em relação ao ensino secundário não se evidencia qualquer padrão espacial assinalável, antes uma difusão mais uniforme, em sintonia com o desígnio de universalização deste nível de ensino, já incluso na escolaridade obrigatória em prática no nosso sistema educativo.

Figura 7. Variação da população com ensino secundário (esq.) e população com ensino superior (dir.), por concelhos, entre 2001 e 2011 (%)



Fonte: www.ine.pt, dados extraídos em 2012-12-20

Quanto à população com ensino superior, destaque para a faixa litoral e espaços urbanos do interior já identificados, que correspondem essencialmente às cidades com estabelecimentos de ensino superior, politécnico e universitário, com registos de aumentos mais significativos entre os dois últimos recenseamentos. Transversal a todos os concelhos, esta variação com ritmos diferenciados tenderá, se considerarmos que os contextos familiares mais qualificados favorecerem ciclos de educação mais longos e completos, a acrescentar ainda mais desequilíbrio ao território nacional.

4. Considerações finais

Perspectivadas algumas das relações entre território e educação, confirmámos que a população portuguesa têm hoje um perfil de qualificações mais completo, estando o analfabetismo restrito aos territórios normalmente associados a índices de envelhecimento elevados, ou seja, assumindo um carácter estrutural que naturalmente se dissipará. Na actualidade, a situação do país nesta matéria é simultaneamente a melhor de sempre, mas ainda com diferenças assinaláveis face aos países da nossa envolvente política e económica como as economias da UE ou da OCDE, sobretudo ao nível da reduzida proporção de população com ensino secundário ou superior completo.

As variações da última década, registadas nas diferenças entre os dois últimos recenseamentos gerais da população, de 2001 e 2011, permitem observar que esta situação de desvantagem tem sido contrariada com um aumento significativo da população com estes níveis de ensino concluídos, e que é também transversal a todas as regiões do país. Da distribuição da população portuguesa por qualificações, salienta-se a posição singular da região de Lisboa, mais favorável do que a situação das restantes regiões, dada a concentração de população com níveis de escolaridade superiores, e confirma-se, através da distribuição por concelhos do continente, a proximidade destes indicadores a outras dinâmicas socioeconómicas.

Também nesta área de análise, o país é facilmente dividido entre um interior com população com menos qualificações, e o litoral, mais jovem, mais urbano e onde se registam as principais dinâmicas de crescimento, com uma maior proporção de população com ensino superior completo. Sobretudo ao nível da população com ensino superior, as variações observadas destacam precisamente este território do litoral e também alguns dos principais centros urbanos do interior, sugerindo um agravamento das disparidades espaciais que já se registam nesta matéria. Sendo a educação um dos factores centrais de coesão social e territorial, para contrariar a tendência observada, será tempo de analisar a possibilidade de introdução de medidas espacialmente diferenciadas e reequacionar a centralização a que o sistema educativo português ainda está sujeito.

Referências bibliográficas

COLEMAN, T.; COLLINS, D. (2008), “Social Geographies of Education: Looking Within, and Beyond, School Boundaries”, *Geography Compass* 2/1 (2008): 281–299.

COMISSÃO EUROPEIA (2010), *EUROPA 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, comunicação da Comissão, Bruxelas. Documento digital disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:pt:PDF>

INE (2001 e 2011) Recenseamentos Gerais da População e da Habitação. Lisboa.

OECD (2012), *Education at a Glance 2012 – OECD Indicators*, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, Paris. Disponível em <http://www.oecd.org/edu/eag2012.htm>

PEREIRA, M; REIS, H. (2012), “Diferenças regionais no desempenho dos alunos portugueses: evidência do programa PISA da OCDE”, Boletim Económico Inverno 2012, Volume 18, Número 4, Banco de Portugal, 2012: 59-83.

TAYLOR, C. (2009), “Towards a Geography of Education”, Oxford Review of Education, Vol.35, No.5, October 2009: 651-669.

THIEM, C. (2009), “Thinking through education: the geographies of contemporary educational restructuring”, Progress in Human Geography, Setember 2008: 1-20.

A política de ordenamento territorial no Brasil e dinâmica urbana

Rita de Cássia da Conceição Gomes* Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Brasil

ricassiag@gmail.com

Resumo

O trabalho objetiva discutir a política de ordenamento do território do estado brasileiro, ressaltando os contextos históricos de sua implementação e os seus reflexos na dinâmica urbana. O trabalho ainda se propõe a pautar a discussão do ordenamento através da leitura das ações do Estado efetivadas no território, evidenciando os resultados dessas ações na construção de formas espaciais que expressam o conteúdo ideológico do planejamento, assim como das políticas territoriais. A compreensão de como acontece o ordenamento territorial se faz necessário, em especial nos estudos que buscam contemplar a dinâmica urbana, entendida esta como um resultado das atividades que se desenvolvem no âmbito dos setores produtivos e sua relação com os espaços de conservação ambiental, com o processo de distribuição da população e dos equipamentos técnicos e ainda com as tendências balizadas na detecção das necessidades do território, a partir de suas ofertas e de suas restrições.

Palavras-chave

Ordenamento territorial, Dinâmica Urbana, Política pública, Planejamento urbano.

Abstract

The paper discusses the policy planning of the Brazilian state, emphasizing the historical contexts of their implementation and their impacts on urban dynamics. The paper also aims to guide the discussion by reading the order of the actions executed in the territory of the State, showing the results of these actions in the construction of spatial forms that express the ideological content of the planning, as well as territorial policies. A true understanding of how spatial planning is needed, particularly in studies that seek to address the urban dynamics. This is understood as a result of activities that develop within the productive sectors and its relationship to the spaces of environmental conservation, with process of population distribution and technical equipment and still buoyed with trends in the detection of the needs of the territory from its offerings and its restrictions.

Keywords

Spatial planning, Urban Dynamics, Public Policy, City Planning.

1. Reflexões Introdutórias

Muitas têm sido as contribuições dada pelos estudos que tratam do planejamento e das políticas públicas implementadas pelo estado brasileiro, para a compreensão dos processos sociais, políticos e, em especial, os processos territoriais. Entretanto, poucos trabalhos têm dado prioridade ao ordenamento territorial enquanto instrumento utilizado pelo Estado e pela sociedade, no sentido de pensar o território de forma integrada e articulada, considerando-o como uma totalidade, a partir de uma visão estratégica de desenvolvimento, ou mesmo como uma prática política, que busca a condição

* Bolsista Capes processo nº 9093-11-7 Estágio de Pós Doutorado

harmônica do espaço a partir do equilíbrio de políticas econômicas, sociais, culturais e ambientais, voltadas para a equidade social.

O texto em pauta traz, na sua essência, esta preocupação. Isto é, discute de forma específica, a política de ordenamento do território do estado brasileiro, considerando-a não apenas em sua dimensão político-estratégica, mas também na sua dimensão intervencionista na formação do sistema urbano.

Para tal, analisamos planos programas e políticas do estado brasileiro que, direta ou indiretamente, refletiram na dinâmica urbana a partir dos anos de 1950. O marco temporal estabelecido justifica-se por ser o período correspondente ao início do processo urbanização no Brasil de forma expressiva.

Esta compreensão nos orienta à investigação do ordenamento territorial, privilegiando uma perspectiva globalizante e integrada do território brasileiro, a partir dos diversos contextos de sua produção, via planejamento, políticas públicas e programas macroestruturais implementados pelo Estado.

Para subsidiar este entendimento, nos apoiamos em Moraes quando afirma:

O grande agente da produção do espaço é o Estado, por meio de suas políticas territoriais. É ele o dotador dos grandes equipamentos e das infra-estruturas, o construtor dos grandes sistemas de engenharia, o guardião do patrimônio natural e o gestor dos fundos territoriais. Por estas atuações, o Estado é também o grande indutor da ocupação do território, um mediador essencial, no mundo moderno, das relações sociedade-espaço e sociedade-natureza (MORAES, 2005, p.43).

As ideias contidas na citação acima, além de nos abrir caminhos para entender a dinâmica urbana decorrente do ordenamento territorial, nos conduzem, também, a perceber o ordenamento territorial como um tema inspirador de uma reflexão sobre os limites, as possibilidades e a eficácia das ações formuladas com estratégias e objetivos voltados para o território.

Sem fazer parte dos preceitos constitucionais brasileiros até 1988, o ordenamento territorial no Brasil voltou-se de forma mais específica para a vertente estratégico-ideológica, cujos marcos se concentraram, ao longo da história, no planejamento urbano-regional e nas políticas territoriais. No entanto, após 1988 o ordenamento do território passou a ser orientado pelo artigo 21 inciso IX da Constituição Federal, que define como competência do Estado a elaboração e execução dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, legitimando a ação do Estado, muito embora não estabeleça qual o conteúdo dessa ação.

No entanto, o que se constata é que o ordenamento territorial no Brasil, ainda que até 1988 não tenha sido orientado por preceitos constitucionais, foi muito importante na dinamização do espaço urbano brasileiro, uma vez que a materialização das ações implementadas contribuíram expressivamente para a expansão das atividades terciárias e, por conseguinte, para a reestruturação do sistema urbano nacional.

2. O ordenamento territorial no Brasil e dinâmica urbana

Antecipando o marco temporal assinalado, destacamos a criação, em 15 de dezembro de 1948, da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - Codevasf, como uma ação importante do Estado brasileiro no que concerne ao ordenamento do território. A Codevasf foi criada com o objetivo de combater os efeitos das secas no Nordeste a partir de uma visão integrada de desenvolvimento, utilizando os recursos da bacia hidrográfica do Rio São Francisco. Na sequência, outras ações foram efetivadas sob o discurso da promoção do desenvolvimento, embora tenham contribuído mais para o crescimento econômico. Nesse sentido sublinhamos:

a) A década de 1930 constituiu o marco divisório entre Estado patrimonialista, no qual se fazia presente os vícios do absolutismo, nepotismo, clientelismo e corrupção e o estado estruturado por meio de uma administração pública burocrática, apoiado na legalidade, no profissionalismo, na racionalidade e no formalismo técnico. Em 1938, surge o Departamento de Administração do Serviço Público – Dasp, com o objetivo de aprofundar a reforma administrativa com vista destinada à organização e racionalização do serviço público. O novo modelo conduz os governos à realização de plano de governo, nos quais eram expostas as iniciativas de organização das ações governamentais para cada período de mandato presidencial. Ainda nesse mesmo ano foi criado o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, órgão que seria responsável pela estatística do país que respaldaria as tomadas de decisões com vistas a intervenções no âmbito social, econômico, político e territorial.

b) O Plano Salte, implementado na segunda metade da década de 1940, durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, que tinha por objetivos: desenvolver os setores da saúde, alimentação, transporte e energia, além da criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDS, da construção da usina de Paulo Afonso no Nordeste, da Rodovia Rio-Bahia e da Rodovia Rio São Paulo, ou a via Dutra. A construção da usina de Paulo Afonso foi muito importante para a expansão urbana das cidades nordestinas, pois garantiu a distribuição de energia para inúmeras cidades, que até então não dispunha desse serviço. A distribuição da energia elétrica, garantida após a construção da hidroelétrica de Paulo Afonso, também proporcionou a emergência de novas estruturas urbanas no contexto da rede urbana da região. Nesse sentido, é exemplar o avanço nas atividades econômica de cidades nordestinas, localizadas na região do semi-árido, como: Caicó, Currais Novos e Mossoró localizadas no Rio Grande do Norte.

Quanto às Rodovias, essas foram fundamentais na articulação do território, garantindo a ligação da região Nordeste com a região Sudeste, mas em especial destaca-se a ligação feita entre a cidade do Rio de Janeiro, capital do Brasil, na época, com a cidade de São Paulo, maior centro industrial brasileiro.

Os eventos elencados foram da maior importância na condução da mudança que a sociedade passou a vivenciar a partir dos anos de 1950, quando tem início o processo de consolidação da indústria brasileira de bens de consumo, uma vez que até então, o setor industrial no Brasil ainda era muito pouco expressivo, sendo referenciada pela política de substituição de importações, além do que, parte

expressiva do setor se inseria no contexto da indústria de base, já que essa recebera atenção especial durante o governo de Getúlio Vargas.

Rumo à consolidação da indústria foram importantes os seguintes eventos: a criação do BNDS em 1952, que, dentre outros, objetivava promover a diversificação da indústria; a criação da Petrobrás em 1953, que instituiu o monopólio estatal da exploração e produção do petróleo; e a criação da Eletrobrás em 1954. Com essas ações, o governo de Getúlio Vargas pretendia favorecer a industrialização, de modo que pudesse aumentar o nível de substituição de importação, promovendo a instalação de indústrias de base e de bens de capital. Para dar apoio ao processo de industrialização, Vargas aprovou uma legislação trabalhista que deu suporte ao trabalhador, mas ao mesmo tempo garantiu a expansão da indústria com medidas protecionistas. Essa atuação dicotômica se explica pela condição urbano-industrial, que a sociedade assume em substituição à condição agrário-exportadora até então predominante, condição essa refletida principalmente nos principais centros urbanos do país, e de modo especial na cidade de São Paulo, em torno da qual se instituiu a maior centralidade de desenvolvimento industrial brasileiro, formado pelo denominado ABCD paulista, isto é pelas cidades de Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema. Essas cidades até a reestruturação espacial da indústria desencadeada a partir do final dos anos de 1980 e mais fortemente nos anos de 1990 formaram o principal espaço de industrialização do Brasil.

Com o slogan cinquenta anos em cinco, assume o poder para o quadriênio 1956-1960 Juscelino Kubistchek – JK. A sua plataforma de governo se expressou por meio do denominado Plano de Metas. Esse plano anunciava cinco grandes metas relacionadas: à energia, aos transportes, à alimentação, à indústria de base e à educação, especialmente para a formação de pessoal técnico. As metas foram encaminhadas para a superação dos pontos de estrangulamento que impediam o desenvolvimento da indústria. No entanto, o maior marco do governo JK foi a construção de Brasília e, por conseguinte a transferência da sede do Governo brasileiro da cidade do Rio de Janeiro, para a então cidade totalmente planejada e com objetivos estratégicos bem explicitados, como o de ser a capital do país.

Localizada no centro do País, em uma região até então pouco povoada, Brasília foi um marco no ordenamento do território, constituindo-se em um nó importante de articulação territorial nos sentidos, norte-sul e leste-oeste, passando a ser uma nova centralidade política que até então era comandada por São Paulo e Rio de Janeiro, ambas localizadas na área litorânea do Brasil, espaço de maior concentração de população. Do ponto de vista urbano, a construção de Brasília redefiniu a estrutura urbana da região central do Brasil, favorecendo ao surgimento de novos centros urbanos, que hoje se apresentam em destaque no contexto da rede urbana nacional. É o caso da cidade de Goiânia, capital do estado de Goiás, que após a construção de Brasília assumiu uma nova centralidade no contexto regional onde se insere.

Outro grande feito do governo JK foi a criação da Superintendência Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. Com o objetivo de promover o desenvolvimento da região nordestina, a SUDENE incentivou as atividades industriais, por meio da criação de distritos industriais em todas as capitais

nordestinas. Essa ação, conjugada com a implementação da política de habitação que acontece nos anos de 1960 e se consolidou nos anos de 1970, promoveu a expansão urbana dessas cidades, além de motivar a formação de uma classe média, que garantiu a reprodução das indústrias por meio do consumo dos produtos por elas produzidos.

Com o processo de industrialização implementado, a estrutura urbana nordestina se redefiniu, emergindo novos centros urbanos regionais, como é o caso de Natal e de João Pessoa, e com maior destaque a cidade de Fortaleza, capital do estado do Ceará que, a partir dos incentivos recebidos pela Sudene, conjuntamente com aqueles decorrentes da instalação da sede do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS ainda nos anos de 1950, assumiu a condição de centralidade urbana de grande expressividade no nordeste brasileiro, sendo na atualidade um espaço de referência do turismo sol e mar, graças aos avanços alcançados pela atividades turística motivados pela implementação do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE).

JK estruturou sua gestão baseada na concepção de centralidade do governo, porém com uma abertura para o exterior e para a integração nacional. Dessa forma acreditava na construção de um país forte e moderno, voltado para o desenvolvimento a partir do seu crescimento econômico.

Esses eventos e ações foram fundamentais para a institucionalização do planejamento urbano e regional no Brasil que somente ocorreu a partir de 1962, quando foi criado o Ministério do Planejamento e na sequência, 1964, ocorreu a criação do Instituto de Pesquisas Aplicada – IPEA, órgão de capacidade técnico-operacional e ainda a edição da Lei nº 4.320, que estabelece as normas básicas para a orçamentação e o planejamento governamental. É nesse novo contexto que é formulado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, executado durante o Governo de João Goulart que substituiu o então presidente Jânio Quadros no período de 1961-1964.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social conduzido pelo economista Celso Furtado é considerado como um plano de transição econômica. A sua elaboração deu-se após a realização de um diagnóstico da situação socioeconômica do Brasil, que apontou um forte desequilíbrio estrutural da economia brasileira, foco principal de direção das ações do referido plano, embora a reforma fiscal, a redução do dispêndio público e a mobilização de recursos externos fossem alvo das ações a serem implementadas. Na essência, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico preconizava a efetivação de políticas e programas que conciliassem o crescimento econômico com a estabilização macroeconômica. No entanto, dadas as dificuldades encontradas pelo governo para impor a sua agenda ao legislativo, o referido plano não foi praticamente executado, sendo logo interrompido, em virtude da tomada do poder pelos militares, em 31 de março de 1964. Em meio a uma crise econômica e social que se esboçara no país a partir da segunda metade da década de 1950, inicia-se o período da ditadura militar no Brasil.

As tensões sócio-políticas iniciadas com a ruptura do pacto social populista foram agravadas pelo processo de contenção salarial e concentração de renda, contribuindo para a adoção de medidas

utilizadas pelo novo governo com vista ao aumento da capacidade de investimento da classe empresarial.

O período militar foi marcado, principalmente pela implementação de grandes obras de infraestrutura, com o objetivo de viabilizar o desenvolvimento e expansão do capital que no momento era comandado pelos Estados Unidos da América. Nessa direção, ocorreram mudanças territoriais de grande expressividade, promovidas pela efetivação de políticas específicas que modificaram não somente o território, mas também o modo de vida das pessoas que habitavam as cidades.

A primeira ação de planejamento durante o período de militar, no que concerne à política em escala macro, foi a elaboração do Plano de Ação e Bases do Governo – PAEG, implementado na Administração do governo de Castelo Branco, primeiro presidente do período da ditadura militar.

Esse plano se propunha a corrigir as distorções acumuladas no período anterior para conter a aceleração do processo inflacionário, de modo a promover a estabilização monetária sem comprometer a sustentação do crescimento da economia e a redução das disparidades regionais e sociais. Para atender às necessidades da indústria automobilística, que cada vez mais crescia no país, graças aos incentivos recebidos pelo estado, as cidades foram reestruturadas, fazendo parte dessa reestruturação o alargamento de ruas e avenidas para atender o fluxo de automóveis que passavam a circular nas cidades, emergindo, desse modo, novas centralidades urbanas no âmbito das maiores cidades, assim como novas formas de vida associadas à condição urbana, sendo essa ditada, a partir de então, pela entrada no mercado de bens de consumo que vão modificar a vida doméstica, tais como o refrigerador e a máquina de lavar.

É também no governo de Castelo Branco que acontece a primeira experiência de planejamento de caráter estratégico com vista aos interesses e prioridades. Trata-se do Plano Decenal, produzido para o período 1967-1976, que continha propostas detalhadas para os primeiros quatro anos - 1967-1971- e indicações mais gerais para o período seguinte. Apesar de sua abrangência e do rigor técnico com que esse plano foi elaborado, importantes mudanças nas relações de força que controlavam o poder político nessa ocasião impediram a sua execução. Apesar de abandonado pelo seu sucessor, General Costa e Silva, a experiência de elaboração do Plano Decenal se configurou como um instrumento na consolidação de uma burocracia pública composta por profissionais altamente qualificados e comprometidos com a causa do planejamento.

Para assegurar o alcance de seus objetivos, o governo criou a Comissão de Coordenação do Planejamento e Orçamento, presidida pelo Ministro do Planejamento e Coordenação Geral e integrada pelos Secretários Gerais de todos os ministérios, e elabora o primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos, iniciando a organização de um sistema de planejamento no Brasil que tem como marco o Programa Estratégico de Desenvolvimento com previsão temporal de 1967 a 1970, que dar destaque a programas estratégicos de desenvolvimento, nos setores de: energia, transportes, siderurgia e refino de petróleo. Esses setores foram incentivados com investimentos do governo, garantindo, dessa forma o desenvolvimento de importantes indústrias por meio de subsídios e estímulos a serem concedidos

para expansão e diversificação do setor secundário, em especial a produção de equipamentos e insumos com alta intensidade de capital, como a automobilística, que desde os anos de 1950 encontrava-se em atuação no Brasil.

O forte crescimento do setor industrial, em especial a indústria automobilística, contribuiu de forma decisiva para mudanças na estruturação dos territórios urbanos, uma vez que o uso do automóvel exigia mudanças territoriais consideráveis para que o seu consumo pudesse ser realizado. Daí que as maiores cidades e as cidades médias tiveram que alargar as ruas antigas e construir novas áreas de circulação em fusão da massificação do uso do automóvel.

Em 1969 foi criada a obrigatoriedade da elaboração de Planos Nacionais de Desenvolvimento, PNDs, por meio do Ato Complementar nº 43/1969. Os PNDs tinham uma duração equivalente ao mandato de cada presidente, sendo os mesmos submetidos à aprovação do Congresso Nacional no primeiro ano de cada administração e ser complementados por Orçamentos Plurianuais de Investimento – OPI - para os três anos seguintes do respectivo mandato.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento - PND foi instituído pelo então presidente da república General Emílio Garrastazu Médici e contemplou o período de 1972/1974. O objetivo principal do I PND era preparar o Brasil com a infraestrutura necessária para o desenvolvimento das décadas seguintes. Para tanto, mais uma vez foi dada ênfase aos setores de transportes, e também às telecomunicações e desenvolvimento de novas tecnologias articuladas à indústria naval, siderúrgica e petroquímica. A dinamização desses setores era fundamental para que os objetivos específicos do plano pudessem ser alcançados, destacando-se os seguintes: criação de uma sociedade de consumo e a consolidação de uma economia moderna, competitiva e dinâmica; a disseminação dos resultados do progresso econômico, alcançando as classes de renda e todas as regiões, através da execução dos programas de integração nacional e social. Nesse sentido, foram construídas grandes obras tais como: a ponte Rio – Niterói, a rodovia Transamazônica, a hidrelétrica de Três Marias, a barragem de Itaipu, dentre outras.

Toda a política de infraestrutura contida no I PND, em especial a ampliação da oferta de energia por meio da construção de grandes hidrelétricas, pode ser apontada como um dos vetores fundamentais para a dinamização das cidades brasileiras, em especial as maiores cidades localizadas nos estados do Rio e de São Paulo, isto porque, até a década de 1970, os centros urbanos intermédios, isto é, as cidades com população entre 50 mil e 250 mil habitantes, se apresentavam com uma dinâmica pouco expressiva, dada a dificuldade da interiorização do desenvolvimento. Na realidade a estrutura urbana nacional na década de 1970 era formada por alguns centros primazes, especificamente São Paulo e Rio de Janeiro, poucas metrópoles de alcance regional, um limitado número de centros intermediários e uma vasta rede de pequenas cidades, as quais serviam, basicamente, para articulação entre o meio rural e o urbano, não assumindo qualquer função de complementariedade com relação aos demais centros.

Com o II PND- 1975-1979 – ordenamento territorial no Brasil atingiu o auge de sua influência na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento econômico e social, sendo considerada

a mais ampla e articulada experiência de planejamento no Brasil. O conteúdo do II PND está totalmente voltado para a promoção de um país potência regional no âmbito da América Latina, daí porque os incentivos à indústria de produção de bens de capital.

A década de 1970 foi marcante para o Brasil no que diz respeito ao ordenamento do território, cujos rebatimentos na dinâmica urbana foram de grande expressão. Isto porque, de acordo com Corrêa (2001) na década acima referida a rede urbana brasileira passou por imensas transformações, tendo em vista as mudanças ocorridas na estrutura espacial tais como: a modernização e industrialização do campo com a constituição de complexos agroindustriais, a ampliação e diversificação das atividades industriais, o surgimento de centros industriais diversificados e especializados, inovações organizacionais junto aos setores industriais, comerciais e de serviços, com destaque para a terciarização e para a constituição de grandes corporações empresariais; a ampliação de uma base técnica associada, de modo específico aos transportes e às comunicações, criando, assim, as possibilidades de diversificação das interações espaciais, ampliação da produção e distribuição de energia; a incorporação de novas áreas ao processo produtivo global e a refuncionalização de outras áreas, sendo expressiva as especializações regionais das atividades a emergência de novos padrões de mobilidade espacial da população; o aumento quantitativo e qualitativo da urbanização; e uma estratificação social mais ampla e complexa, gerando maior fragmentação social, ampliação das classes médias e aumento do consumo.

O III PND (1980-1985) acontece no contexto de crise do petróleo, por isso a sua elaboração foi mais para cumprir a formalidade exigida de caráter legal, uma vez que as próprias condições instauradas pela falta de comando e de unidade do desempenho das ações, associado à crise econômica que se instaurara, contribuíram para que o mesmo não fosse levado em consideração.

Tomando por referência esse período em que os Planos Nacionais de Desenvolvimento foram instituídos, podemos afirmar que se trata de uma fase na qual o ordenamento do território mais uma vez estava voltados, basicamente para a infraestrutura, uma vez que a preocupação maior do Estado era com o crescimento econômico e, portanto com a produção das condições adequadas à expansão do capital. Nesse sentido, a dinâmica urbana acontece vinculada a tais empreendimentos, visto que a infraestrutura efetivada favorece os deslocamentos. Portanto, as cidades maiores de cada região, em especial as capitais dos estados passaram a assumir a condição de centros atração de população, em especial populações pobres que percebiam a grande cidade como a oportunidade de mudança de vida. Sendo assim, essas cidades passaram a contar com um número de habitantes bem superior à sua capacidade de oferta de moradia e de serviços, daí o surgimento de vários problemas urbanos, dentre eles a falta de moradia e o desemprego. O resultado foi o surgimento, nessas cidades, de habitações subnormais que deram origem às favelas, bem como às atividades informais, no setor de comércio e de serviços.

Nesse contexto, as principais cidades brasileiras, em especial as capitais dos estados passaram por transformações urbanas de grande significado, as quais respondiam às demandas apresentadas pelo

capital que se expandia cada vez mais por todo o território nacional, bem como às necessidades apresentadas pela população que cada vez mais procurava as cidades para estabelecer sua moradia. E o Brasil assume a condição de um país urbano, com 55, 94% de sua população vivendo nas cidades, segundo dados do IBGE de 1970.

Durante o governo militar, o planejamento ficou limitado a ações do governo federal, sendo demarcado pela transformação do Brasil rural em urbano, articulada a um grande projeto de integração nacional, o qual era expresso por meio da construção de grandes rodovias, que ligavam o Brasil nos sentidos norte-sul, leste-oeste.

Outro aspecto importante a ser destacado com relação à instalação do governo militar diz respeito ao planejamento urbano no Brasil. Segundo Monte Mor (2007),

Até 1964, o planejamento do espaço urbano continuaria sendo encarado pelo governo federal como "artigo de luxo", reservado aos grandes projetos políticos, onde o caráter nobre do empreendimento exigia um toque artístico e uma funcionalidade técnica compatíveis com a grandeza da obra. A partir de então, com a ruptura do pacto social populista, a ação do Estado modificar-se-ia radicalmente, culminando na institucionalização do planejamento.

O surgimento do planejamento urbano no Brasil é uma decorrência, principalmente, da necessidade que emergia no âmbito das cidades em virtude do rápido crescimento por elas apresentado, tendo este como principal motivação as políticas públicas voltadas para a infraestrutura. No caso das grandes cidades, em especial as metrópoles, a dinâmica urbana se apresentavam marcada pelo avanço da indústria e o surgimento de problemas urbanos, tais como a falta de moradia, problemas de saneamento, ineficiência das redes de transportes urbanos, dentre outros e daí emergindo a necessidade de instrumentos de controle social e econômico, já que as cidades eram dimensões espaciais importantes no contexto do modelo político econômico que se almejava estabelecer no país dirigido para o crescimento econômico.

E no contexto da formação desse país urbano, os problemas sociais se avolumam graças ao crescimento da população urbana, Dentre esses problemas a falta de moradia é o que mais chama a atenção. Daí que em 1964 é criado o Banco Nacional de Habitação, órgão financeiro que vai viabilizar o acesso à casa própria por parte da população.

A política habitacional que se inicia a partir de então vai ser decisiva para dinamizar os espaços urbanos brasileiros. Isto porque, obedecendo à lógica da dispersão das cidades, a construção dos conjuntos habitacionais proporcionou o surgimento de áreas periféricas, as quais se transformavam em externalidades positivas quando associada ao crescimento das cidades. A cidade do Natal, capital do Rio Grande do Norte expressa bem essa realidade. Segundo Cardoso da Silva (2003, p. 84), no período de 1970 a 1991 foram construídos em Natal 127 conjuntos habitacionais, totalizando cerca de 50. 380 unidades habitacionais. Essa expressividade numérica se refletiu de forma expressiva na expansão da cidade.

No final dos anos 1980 surge o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE-, substituindo o planejamento territorial, uma vez que, ao ser deslocado da área ambiental para a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE -, o ZEE passou a ter a mesma importância das dimensões social e econômica no âmbito do desenvolvimento nacional.

Com a Constituição de 1988, foi retomado o planejamento no âmbito nacional. O último plano contemplando a escala nacional tinha sido elaborado em 1985. A nova Constituição garantiu a obrigatoriedade dos Planos Plurianuais –PPAs para substituir o Planos Nacional de Desenvolvimento, tendo como objetivo reconstituir a base de planejamento nacional.

O primeiro PPA foi produzido para o período de 1991 a 1995 e contemplou, basicamente, uma programação financeira. Isto porque, diante o financiamento das grandes obras de infraestrutura do período anterior, os problemas financeiros do Brasil cada vez mais se aguçavam, a inflação aumentava a cada dia e o Brasil a prestar contas ao FMI. Nesse contexto, as questões territoriais eram colocadas em segundo plano.

No plano que vigorou de 1996 a 1999, denominado de “Brasil em Ação”, a ação do governo no âmbito do território foi bem demarcada, com a criação da política dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento – ENIDs. Essa política representou a retomada de uma estratégia territorial nacional, após uma década de imobilismo e assumiu durante o governo de FHC a condição de principal agenda das políticas públicas, tendo por objetivo a construção de uma nova geografia econômica e social para o país. O programa Brasil em Ação foi apontado como sendo um novo plano de metas que retomava o desenvolvimento proposto durante o governo de JK.

Os ENIDs se configuraram como uma nova concepção de planejamento para o território nacional, definindo áreas privilegiadas para a realização de novos investimentos. Para EGLER (2012), os ENIDs é uma versão aproximada da ideia de pólos de desenvolvimento, diferenciando-se desses pelo fato de privilegiar o sistema de redes, capaz de dinamizar diversos fluxos tanto de pessoas, quanto de mercadorias. Foram definidos 5 eixos nacionais e dois eixos de integração continental, sendo eles: Eixos Nacionais: Eixo de integração Norte-sul, Eixo de integração oeste, Eixo de integração do Nordeste, Eixo de integração do Sudeste, Eixo de integração Sul; e os eixos Continentais: Saída para o Caribe e Saída para o Pacífico.

A política dos eixos implementada do âmbito do Programa Brasil em Ação representou, na realidade, a retomada dos investimentos de infra-estrutura, sendo priorizado, como já assinalado o desenvolvimento dos fluxos, daí que rodovias, hidrovias e até mesmo ferrovias foram ampliadas e dinamizadas. No caso específico dos eixos continentais a preocupação era com a integração do Brasil com os países do caribe e do continente americano com vistas a ampliação das exportações.

No segundo Plano Plurianual da era FHC houve um ajuste geográfico da proposta dos eixos, que definiu áreas específicas dentro de cada eixo nacional. No caso do Nordeste, uma das áreas contemplada foi a área litorânea, cujo resultado foi a dinamização das cidades voltadas para o turismo sol e mar que passou a ser uma das atividades econômicas das mais importantes. É o caso de Natal,

capital do Rio Grande do Norte e de Fortaleza, capital do Ceará, que hoje se constituem nos principais destinos turísticos do nordeste.

O plano plurianual formulado para o período 2000-2003 foi o primeiro a orientar ações territoriais de infraestrutura, induzindo investimentos produtivos em parceria com as empresas, fato que estimulou acirrados debates no âmbito da sociedade. Nesse plano é formatado o Programa Avança Brasil. Por meio da indução de investimentos produtivos o governo brasileiro pretendia transformar as áreas mais dinâmicas em espaços competitivos, integrando-as aos mercados nacionais e internacionais.

O programa Avança Brasil implementado em 2001 definiu programas estratégicos que contemplaram os seguintes setores: Desenvolvimento Social, Infraestrutura econômica, recursos hídricos, informação e conhecimento e meio ambiente. O desenvolvimento social foi o setor mais contemplado em termos de orçamento, sendo 83% dos recursos destinados para tal fim.

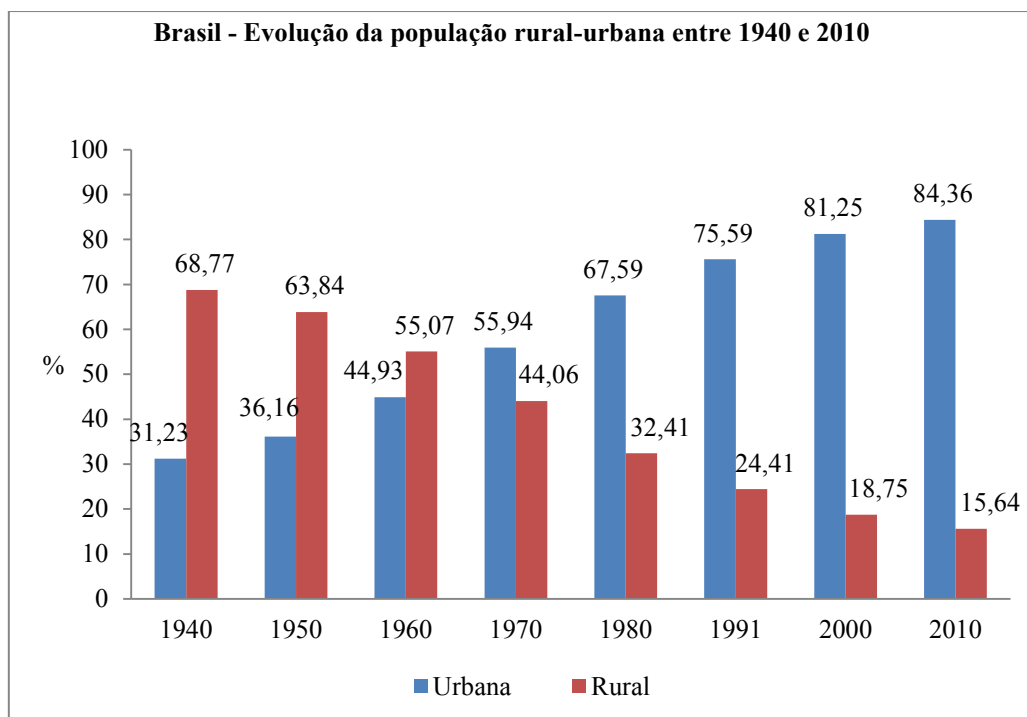
Entende-se que o destaque comunitário para o desenvolvimento social se explica pela necessidade de garantir a reprodução do próprio capital, uma vez que as desigualdades sociais face às políticas até então somente aumentava.

Entretanto, a política territorial implementada pelo Estado brasileiro de 1995 a 2002, embora tenha iniciado um processo de intervenção do Estado em caráter nacional, se deu de forma muito pontual, selecionando poucos espaços e segregando vários. Assim, as grandes cidades, bem como as cidades médias, se beneficiaram com tal política, uma vez que a política do governo federal exigia uma maior dinamicidade urbana e, por conseguinte uma maior competitividade entre as mesmas. Já no que se refere às pequenas cidades, essas foram totalmente negligenciadas pela política, compondo os espaços segregados, exceto as pequenas cidades nas quais se desenvolviam economias estratégicas como é o caso das cidades turísticas.

No período compreendido entre 2003 e 2009, a política dos Eixos foi abandonada, tendo início a Política de Aceleração do Crescimento – PAC. Trata-se de uma política voltada também para a construção de infraestrutura, com o objetivo de criar condições favoráveis ao crescimento econômico e ao enfrentamento dos desafios postos pelo processo de mudanças que ocorreu na escala mundial. Nesse período, houve um comprometimento com a elaboração de uma política de ordenamento territorial para o Brasil. Sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, deu-se início à construção dessa política, elaborando-se Termos de Referência e procedendo-se ao processo licitatório para a contratação de serviços de consultoria para a realização dos estudos necessários a sua elaboração.

Um fato a ser considerado nesse processo é que a elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT- somente acontece após 15 anos de promulgação da Constituição Federal. Entretanto, isso se dá em um contexto de intensas transformações econômicas e sociais, no qual as políticas territoriais passam a adquirir novos significados e encontram-se atreladas a processos como a globalização da economia e a emergência de reformas do Estado, os quais estão associados às incertezas analíticas inerentes às políticas públicas após a crise e o fim do Estado de Bem-estar social.

Embora ainda não tenha sido cumprido o artigo 21, inciso IX, da Constituição Federal, que trata da competência da União na elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenamento do território e de desenvolvimento econômico e social do Brasil, as políticas desenvolvidas no âmbito do Estado guiadas pelo planejamento na escala nacional muito tem repercutido na dinâmica urbana nacional. A maior evidência dessa repercussão se expressa pelo rápido crescimento urbano apresentado pelo Brasil a partir dos anos de 1950, como pode ser visto por meio da leitura do gráfico 1.



Brasil - Evolução da população rural-urbana entre 1940 e 2010
Fonte: IBGE

É importante ressaltar que a maior expressividade dos números apresentados no gráfico encontra-se atualmente nas grandes e médias cidades. Assim, à medida que os problemas decorrentes da concentração populacional e da expansão da industrialização se avolumaram tornou-se necessária a implementação de políticas específicas para o espaço urbano. Destacamos nesse contexto o Estatuto da Cidade, lei que estabelece as diretrizes da política urbana nacional e fixa os parâmetros para a aplicação do capítulo da política urbana da Constituição Federal, definindo os princípios e objetivos, diretrizes de ação e instrumentos de gestão. Na realidade o estatuto da cidade é um instrumento que orienta o crescimento e a dinâmica urbana no Brasil.

Ainda decorrente desse elenco de programas e políticas então citadas podemos destacar o crescimento das cidades médias que até a década de 1980 pouca expressividade tinha no país, já que toda a atenção era dada às metrópoles. Na atualidade, as cidades médias são centros urbanos de expressiva dinamicidade nos setores de serviços e comércio, principalmente, já que o setor industrial, ainda que tenha se redistribuído nacionalmente, apresenta uma espacialização mais concentrada.

3. Considerações finais

A leitura do ordenamento do território e sua relação com a dinâmica urbana, ainda que tenha sido exposta de forma reduzida nos levou a ressaltar algumas considerações, elencadas na sequência.

- 1- O primeiro aspecto a ser ponderado é o de que até 1988 o ordenamento do território no Brasil não obedecia nenhum princípio constitucional, sendo motivado por ações e fatores, ora externos, ora internos, que privilegiaram os interesses externos em detrimento dos interesses da sociedade.
- 2- O ordenamento territorial no Brasil tem se efetivado através de instrumentos como: planos, programas e políticas públicas, que contemplaram principalmente a infraestrutura, com objetivo de promover o desenvolvimento territorial. Desse modo, as políticas implementadas no âmbito do planejamento na escala do território nacional a partir dos anos de 1950 se voltaram principalmente para a estruturação do território, sendo destacada a contínua criação de infraestrutura que vai garantir o processo de urbanização então desencadeado, destacando-se as políticas de transporte e de energia e os programas e políticas direcionadas para o desenvolvimento do setor industrial.
- 3- O ordenamento do território concretizado a partir dos anos de 1950 formatou a cidade industrial com um território segmentado, no qual as classes abastadas foram separadas das camadas populares que passaram a produzir os espaços segregados da cidade, tais como favelas, cortiços, loteamentos ilegais, etc.,
- 4- Durante o período da ditadura militar foram construídas inúmeras obras de infraestrutura, que capacitaram o território para desenvolver atividade industrial condizente com as demandas técnicas exigidas pelo setor industrial de forma eficiente.
- 5- Em nenhum plano de desenvolvimento o território é o elemento de destaque, sugerindo, desse modo que o território não era considerado como um agente importante no contexto da produção do desenvolvimento, expressando a inexistência de uma cultura territorial, seja no contexto da gestão, seja no contexto da sociedade como um todo.
- 6- Todas as políticas implementadas no território nacional brasileiro foram encaminhadas na direção do crescimento econômico mais que na direção do desenvolvimento social. Sendo assim, as cidades, enquanto espaços sociais por excelência, passaram a conviver com uma série de problemas cotidianos que passaram a exigir ações estratégicas com a maior emergência.
- 7- Os Planos Nacionais de Desenvolvimento - PNDs, as políticas territoriais e o Zoneamento Econômico Ecológico - ZEE – constituíram as ações mais sólidas do ordenamento territorial brasileiro que, na sua maioria, priorizaram interesses externos, privilegiando grandes corporações internacionais, deixando de fora os interesses da população e, assim, descaracterizando um dos objetivos do ordenamento territorial, enquanto a arte de adequar as pessoas e a produção de riqueza ao território, numa perspectiva de desenvolvimento com vista à promoção da equidade social. Isto porque, o planejamento urbano-regional contido nos planos nacionais, assim como as políticas

territoriais implementadas no Brasil, facilitaram a reprodução do capital, em detrimento de um desenvolvimento socioespacial capaz de eliminar os processos de fragmentação social, tais como: a reprodução da pobreza, a exclusão social e a segregação espacial, que se materializam e são visualmente percebidos na paisagem urbana das cidades brasileiras.

4. Referências

BRASIL, Constituição Federal, artigo 21, inciso IX, 1988.

EGLER, C. A. G (1999). Eixos nacionais de Integração e desenvolvimento: impactos ambientais. Rio de Janeiro, CREA, 12p.

CORREA, R. L. A. (2006). Reflexões sobre a dinâmica recente da rede urbana brasileira. Estudos sobre a rede urbana. R. L. A. Correa (Ed.). Rio de Janeiro, Bertrand Brasil: 311-330.

IBGE (1940 – 1950 – 1960 – 1970 – 1980 – 1991 – 2000 e 2010). Censos demográficos. Rio de Janeiro.

MORAES, A. C. R. (2005). Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. N. A. de Mello; R. de O. Junior (Orgs). Brasília, Ministério da Integração Nacional: 43-47.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (2007). Planejamento Urbano no Brasil: Emergência e Consolidação. etc, espaço, tempo e crítica, Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas **1**(4): 71-96.

**Mobilidade urbana ou mobilidade relativa?
Natal/RN e a Copa do Mundo de 2014**

BARBOSA, Jane Roberta de Assis

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo

janebarbosa@usp.br

COSTA, Jordana Medeiros

Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte

jordanamedeiroscosta@gmail.com

Resumo

O artigo discute a relevância dos fixos (obras) e fluxos (ações), associados à ideia de tempo (presente/futuro), técnica e norma (decretos, lei e portarias que regulamentam o evento e o Plano de Mobilidade Urbana) na constituição do meio técnico científico e informacional. Isso tudo convergindo para a criação dos macrossistemas técnicos (aeroporto, terminal de passageiros do porto, rodoviária, estradas, rodovias, por exemplo) que são grandes obras de engenharia necessárias a realização do evento. Nesse sentido, fixos, normas, tempo e técnica formam um conjunto analítico fundamental para compreensão da mobilidade urbana e dos grandes eventos. A escolha do tema deste artigo resulta da sua atualidade e relevância, por se constituir em um dinâmico processo de transformação da configuração territorial natalense.

Palavras-chave

Mobilidade Urbana – Copa do Mundo 2014 – Macrossistemas Técnicos.

Abstract

The article discusses the relevance of fixed (construction) and fluxes (actions), associated with the idea of time (present/future), technique and norms (decrees, laws and ordinances governing the event and the Urban Mobility Plan) in the constitution of technical-scientific-informational milieu. This all converging to the creation of technical macrosystems (airport, passenger terminal of the port, bus station, roads, highways, for example) that are large works of engineering necessary to realization of the event. In this sense, fixed, norms, time and technical form a set of analytical key to understanding urban mobility and big events. The theme of this article is the result of its timeliness and relevance by constitute a dynamic process of transformation of territorial configuration natalense.

Keywords

Urban Mobility - World Cup 2014 - Technical Macrosystems.

Introdução

A realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil traz para a comunidade científica importantes questões a serem discutidas, pois como todo e qualquer grande evento, resultará em uma nova configuração territorial nos locais em que se realizará. Cabe aos geógrafos entender as mudanças que serão realizadas a partir deste evento e refletir sobre os possíveis impactos que ocasionará no território. Este grande evento, além da construção e reforma de estádios para a realização dos jogos, traz no seu planejamento ações relativas ao que o Governo Federal denomina mobilidade urbana e a ciência

geográfica, comumente refere-se à fluidez do território. Para a cidade-sede de Natal/RN o Plano de Mobilidade Urbana prevê:

- Construção do aeroporto de São Gonçalo do Amarante;
- Reforma do terminal rodoviário;
- Reforma do terminal de passageiros do porto;
- Reestruturação de vias no entorno e que darão acesso ao complexo Arena das Dunas.

A partir da análise do Plano de Mobilidade Urbana para a realização da Copa do Mundo de 2014 surgem alguns questionamentos:

- Quais as intencionalidades que permeiam o Plano de Mobilidade Urbana da Copa do Mundo de 2014 para Natal/RN?
- Quem se beneficiará com essas obras?
- Fluidez territorial para quem?

1. O Espaço Geográfico e o Uso Fluido do Território

Santos ([1978] 2009) desenvolveu a idéia de que a geografia poderia ser construída a partir da consideração do espaço como um conjunto de fixos e fluxos. Esta idéia continuou sendo desenvolvida em obras posteriores. Para Santos ([1996] 2008):

Os elementos fixos, fixados em cada lugar, permitem ações que modificam o próprio lugar, fluxos novos ou renovados que recriam as condições ambientais e as condições sociais, e redefinem cada lugar. Os fluxos são um resultado direto ou indireto das ações e atravessam ou se instalam nos fixos, modificando a sua significação e o seu valor, ao mesmo tempo em que, também, se modificam (SANTOS, [1996] 2008, p.38).

O artigo parte, portanto, da interação dos fixos e fluxos expressando a realidade geográfica do lugar. Sendo assim, entende-se que, fixos e fluxos sempre interagiram em todos os tempos, porém, no período atual, técnico científico e informacional, há o imperativo da velocidade. Os fluxos materiais e imateriais precisam ser cada vez mais rápidos. A lógica da rapidez e do uso fluido do território pode ser observada nos planos e mudanças na infraestrutura proposta para a realização da Copa do Mundo de 2014.

Os fixos estão cada vez mais imbuídos de técnica e ciência, mais artificiais, ao mesmo tempo em que os fluxos se tornam cada vez mais diversos, amplos, numerosos, complexos e rápidos. Tais fixos demandam fluxos que sejam realmente fluidos, devido à necessidade de velocidade que caracteriza o período atual.

Para Silveira (1999, p.218) “a novidade do espaço de fluxos contemporâneo é dada não apenas por um aumento das frequências, mas também por uma reestruturação do mapa dos pontos interligados em função das novas valorizações e das atuais velocidades.” Desta feita, a Copa do Mundo de 2014 pode

ser compreendida como um evento que demanda novos fixos e conseqüentemente, refuncionalização de áreas e fixos geográficos. Ela demanda fluxos precisos e rápidos, ocasionando assim profundas transformações na configuração territorial das cidades que receberão o evento.

É interessante pensar o reverso do efeito da fluidez, já que apesar de ser um imperativo, não atinge e beneficia igualmente o território e as pessoas que nele vivem. Portanto, segundo Silveira (2005), a consequência da fluidez seria a “inviabilidade” de algumas atividades e de algumas empresas, e, a cada aceleração, o número de “lentos” chega a se multiplicar, contribuindo para o despontar de uma economia moderna fundada mais numa arquitetura de redes do que numa geografia de todo o espaço.

A reflexão feita por Silveira (2005) pode ser transposta para refletir a respeito de Natal/RN, tendo em vista que são propostas ações em pontos privilegiados do território considerados luminosos, reafirmando assim a sua importância para a economia moderna. Todavia, as questões relacionadas ao deslocamento diário da maior parte da população natalense para o exercício de suas atividades diárias de trabalho, lazer, acesso a equipamentos de saúde, dito de outro modo, a mobilidade dos homens e mulheres “lentos”¹ continua em segundo plano. A partir da leitura do plano de mobilidade urbana, vê-se claramente que o uso do território pelos homens e mulheres “lentos” não é uma prioridade nas ações do poder público local.

O território é utilizado por diversos agentes, quais sejam: governo, pessoas, instituições, empresas, porém, nem todos esses agentes têm as mesmas possibilidades de uso. Santos (2002) distingue os homens rápidos dos homens lentos, para ele o uso privilegiado de alguns fixos geográficos presentes na cidade, caracteriza os homens rápidos, para o qual, o território é fluido. Essa fluidez é dada pelo acesso aos meios de transporte mais velozes (helicópteros, por exemplo) e a facilidade de acesso as novidades técnicas do período atual. Entretanto, a força dos pobres, ainda em conformidade com Santos (2002) pode ser atribuída a seu tempo lento, pois ela lhe assegura um conhecimento privilegiado do espaço vivido.

O tempo rápido é o tempo das firmas, dos homens e das instituições hegemônicas, enquanto o tempo lento seria o tempo de tais agentes hegemônizados. A economia pobre atua nas áreas onde as velocidades são lentas, quem necessita de velocidades rápidas são as firmas e a economia hegemônicas. Os pobres vivem na cidade sob tempos lentos, seriam temporalidades concomitantes e convergentes que têm como base o fato de que os objetos também têm uma temporalidade, os objetos também impõem um tempo aos homens. (SANTOS, 2002).

Para compreender a fluidez atual é necessário saber que ela é resultado da realização conjunta de três possibilidades, provindas da existência segundo Santos ([1996] 2008) de:

1. Formas perfeitas universais;
2. Normas universais, e, ao mesmo tempo, de uma desregulação universal;
3. Informação universal, que é base, também, de um discurso universal.

Estes três pontos relacionados a compreensão da fluidez atual remete a discussão e relação entre formas, normas e informação. Relacioná-las é fundamental para entender a realização de um evento

como a Copa do Mundo que surge a partir de uma norma que demanda e gera formas, que consequentemente gerarão novas normas.

As normas que dizem respeito ao evento Copa do Mundo de futebol são elaboradas pela Federação Internacional de Futebol Associado (FIFA), instituição internacional que dirige as associações de futsal, futebol de areia e futebol. Esta instituição foi criada em 1904 e tem sua sede em Zurique, na Suíça, ao todo possui 208 países associados, é conhecida como a “ONU do futebol” sendo a segunda instituição mundial com maior número de associados, ultrapassando a própria ONU (Organização das Nações Unidas). Tem como meta: "Desenvolver o esporte, sensibilizar o mundo, construir um futuro melhor." A FIFA é uma instituição mundial que através do futebol tem um grande poder de influência através do esporte mais popular do mundo, segundo palavras da própria federação: “Entendemos que a nossa missão é a de contribuir na direção da construção de um futuro melhor para o mundo, utilizando, para tanto, a força e a popularidade do futebol²”.

Diante da análise da realização do evento “Copa do Mundo no Brasil em 2014” surge a reflexão: até que ponto a missão e as ações da FIFA estão em sintonia e acordo com as reais necessidades dos países que sediam tal evento? Visto que as normas criadas para a realização de tal evento irão gerar novas formas nos lugares e o evento terá um fim³, mas as formas criadas para tal permanecerão nos lugares.

De acordo com Silveira (1997) os modos de regulação no período técnico científico e informacional são globais pelo comando e, regional pela sua localização, ou seja, se dão no mundo, mas se materializam nos lugares. Segundo a mesma autora, as normas podem ser: 1. Organizacionais - responsáveis pela regulação das formas de utilização dos novos objetos no processo de trabalho; 2. Empresariais - provenientes de novos métodos organizacionais e novas formas contratuais; 3. Políticas - relações de cooperação e disputa entre o Estado e o mercado, que comandam o funcionamento dos sistemas de engenharia; e 4. Técnicas - a técnica ao mesmo tempo em que é normada, também normatiza, chamando as novas solidariedades técnicas.

Assim, as normas podem ser interpretadas como um enredo complexo que regula o sistema de objetos e ações. Entende-se, portanto, que objetos, ações e normas participam da nova dialética do território.

É necessário esclarecer que a fluidez é um dado da técnica, mas também da política, pois segundo Silveira (2003) os progressos nos transportes, nas telecomunicações e a constituição das redes oferecem novas possibilidades de deslocamentos a novas velocidades, ultrapassando antigas fronteiras. Ela é, ao mesmo tempo, um dado da política, tanto do poder público como, hoje mais do que antes, das empresas.

Do ponto de vista normativo observa-se o impasse entre a exigência da FIFA de vender bebida alcoólica nos estádios, pelo fato da cerveja Budweiser, da cervejaria AB Inbev⁴, ser uma das patrocinadoras do evento e a lei dos estados que em várias cidades-sede proíbe a venda de bebida alcoólica nos estádios. Além do fato, que essa será a única marca de cerveja permitida para venda durante o evento, nos estádios e nas suas imediações, ficando as marcas brasileiras proibidas de serem

comercializadas. A Lei Geral da Copa foi aprovada no Senado no dia 09 de maio de 2012 e um dos pontos tratados foi a venda de bebidas alcóolicas nos estádios que foi liberada nos dois eventos: Copa das Confederações em 2013 e Copa do Mundo em 2014. Assim, percebe-se que as normas da FIFA e do evento acabaram sobressaindo sobre as leis em vigor nos estados.

Santos ([1996] 2008) afirma que a produção da fluidez é um empreendimento conjunto do poder público e do setor privado e que cabe ao Estado, diretamente ou por concessões, e aos organismos supranacionais prover o território dos macrossistemas técnicos sem os quais as demais técnicas não se efetivam.

O interesse da criação dos macrossistemas técnicos é, portanto, de ordem mundial, nesse caso, se efetivando no Brasil e nas suas cidades-sede, a partir do evento mundial Copa do Mundo que irá se materializar no país. Assim, percebe-se que as ações do Estado acabam por se efetivar a partir de necessidades e ordens mundiais que nem sempre se combinam com as necessidades reais dos lugares.

2. Macrossistemas Técnicos da Fluidez Territorial: a quem serve o plano de mobilidade urbana?

A Copa do Mundo de 2014 é um grande evento com relevância internacional, portador de uma psicosfera que antecipa a criação de objetos. Sobretudo, devido a grande demanda de macrossistemas técnicos voltados a viabilizar a produção e circulação de pessoas e mercadorias.

De acordo com Santos ([1996] 2008, p. 178), os macrossistemas técnicos “[...] promovem grandes trabalhos (barragens, vias rápidas de transporte terrestre, aeroportos, telecomunicações etc.) [...], e constituem o fundamento material das redes de poder”. Sendo assim, eles são elementos fundamentais para identificação das sucessivas configurações territoriais pela qual a cidade de Natal/RN passou. Desde uma configuração marcada pelo tempo lento do cultivo manual ou maquinico da cana-de-açúcar ao tempo mais acelerado requerido pela atividade comercial e mais recentemente a atividade industrial, voltada à demanda dos interesses da região concentrada. Some-se a isto a efervescência do turismo de sol e mar.

É importante lembrar que em cada época a necessidade (criada ou não) de elaboração de novos objetos orientados por ações viabilizadas por agentes hegemônicos (governos, instituições ou corporações) ocupam um papel central na história da humanidade. A exemplo da máquina a vapor no século XVIII e do motor a gás no final do século XIX, desse modo, a técnica se impõe como uma maneira para pensar o mundo e por isso, a grande tecnologia se confunde com o poder, uma vez que ela é poder (GRAS, 1993).

Cabe lembrar também que a cidade ainda se coloca como um pólo de atração e dinâmica para os macrossistemas técnicos. Tendo em vista que por sua essência de criação, do tempo rápido, da festa e do trabalho, é para ela que os interesses se voltam com vistas à elaboração de oportunidades e riquezas

para poucos e pobreza para muitas pessoas. É, por conseguinte, o lócus de expressão das desigualdades socioespaciais. Neste sentido, Natal/RN não foge a regra.

Conforme pode ser observado no quadro 01, há 11 projetos previstos voltados à mobilidade urbana na Cidade de Natal, capital do Rio Grande do Norte. Trata-se na verdade de criar as condições necessárias para que haja uma maior fluidez, a qual favorecerá a circulação diária de trabalhadores e turistas, bem como os negócios no entorno da Arena das Dunas (estádio a ser construído para sediar os jogos). A realização de tais projetos conta com a participação dos seguintes agentes:

- Governo Federal (Ministério das Cidades) Contratos de repasse e financiamento;
- Caixa Econômica Federal (análise e acompanhamento);
- Prefeitura Municipal do Natal;
- Consórcio EBEI / MWH⁵;
- EIT (Empresa Industrial Técnica S/A).

Programa de Mobilidade Urbana da Cidade de Natal - Projetos		
Empresa responsável: CONSÓRCIO EBEI/ MHW BRASIL		
Item	Descrição	Valor
01	Corredor Estrutural Oeste (Felizardo Moura e BR 226)	925.774,06
02	Complexo Viário da Urbana	925.774,06
03	Reestruturação Geométrica Av. Cap. Mor Gouveia	802.858,03
04	Entroncamento Av. Prudente de Moraes e Av. Capitão Mor Gouveia	555.522,56
05	Entroncamento Av. Prudente de Moraes e Av. Lima e Silva	740.696,76
06	Entroncamento Av. Lima E Silva e Av. Romualdo Galvão	555.522,56
07	Entroncamento Av. Salgado Filho e Av. Salgado Filho Marginal	555.522,56
08	Entroncamento Av. Salgado Filho e Av. Capitão Mor Gouveia	555.522,56
09	Entroncamento Av. Prudente de Moraes e Av. Raimundo Chaves	555.522,56
10	Plataformas de Embarque e Desembarque de Passageiros	654.296,73
11	Passeios Públicos, Urbanização, Acessibilidade e Sinalização de Tráfego	449.022,10
	Total	7.276.034,54

Quadro 01 – Projetos previstos no Programa de Mobilidade Urbana – Natal/RN
Fonte: www.copatransparente.gov.br

Por meio da relação dos agentes envolvidos é possível perceber os interesses diversos no processo. O Estado, por meio de repasses, financiamento, contratação, fiscalização das obras, e as empresas de consultoria e construção civil, interessadas na elaboração de projetos e execução das obras públicas.

Além das intervenções já previstas do Programa de Mobilidade Urbana foram solicitados novos projetos (Quadro 02) que estão aguardando aprovação do Ministério das Cidades, vistos como fundamentais para a fluidez do trânsito.

Programa de Mobilidade Urbana da Cidade de Natal – Novos Projetos		
Item	Descrição	Valor
01	Av. Bernardo Vieira	41.534.136,63
02	Av. Senador Salgado Filho e Av. Hermes da Fonseca	23.378.397,03
03	Av. Prudente de Moraes	28.794.443,58
04	Av. Amaro Barreto e Av. Mário Negócio	9.932.119,32
05	R. Solange Nunes / Av. Coronel Estevam / Av. Rio Branco	28.909.223,80
06	Av. Presidente Bandeira	15.338.727,50
	Total	147.887.047,86

Quadro 02- Novos projetos para o Programa de Mobilidade Urbana – Natal/RN
 Fonte: www.copa2014.natal.rn.gov.br

De acordo com o portal da copa acessado em 20 de abril de 2012, “para o Brasil, a Copa de 2014 é a oportunidade de o país dar um salto de modernização e apresentar não só sua capacidade de organização, como também força econômica para captar investimentos e os muitos atrativos que podem transformar o país em um dos mais importantes destinos turísticos do mundo a partir de um futuro próximo (<http://www.portal2014.org.br/porque-o-brasil/>)”. Como se vê, embora haja um discurso de modernização e de que a infraestrutura construída será um bem para a população, a qual continuará usufruindo após o evento, o que se observa é a utilização de recursos dos cofres públicos servindo aos interesses das empresas ligadas ao turismo e à construção civil, sobretudo.

Tem-se como exemplo, a aprovação do Banco Nacional de Desenvolvimento - BNDES de financiamento no valor de R\$ 10 milhões (ver Quadro 03) para a Vitrine Empreendimentos Ltda. Os recursos serão utilizados na implantação, em Natal/RN, de uma unidade do Hotel Ibis, bandeira da rede Accor. A operação acontece no âmbito do Programa BNDES ProCopa Turismo, voltado à ampliação e modernização do parque hoteleiro nacional. O financiamento do BNDES corresponde a 56% do investimento total. O novo hotel será erguido no bairro de Lagoa Nova, localizado próximo à Arena das Dunas.

Etapa	Investimentos (R\$ milhões)		Responsabilidade pelos Recursos	Última Atualização
	Contrato	Executado		
1. Implantação do Hotel Ibis Natal - Obras (Empréstimo BNDES)	10,00	2,50	Governo Federal (Financiamento BNDES)	13/3/2012
2. Implantação do Hotel Ibis Natal - Obras (Recursos Próprios)	7,85	0,00	Outros	13/3/2012
Valor total:	17,85	2,50	Governo Federal (Financiamento BNDES)	13/3/2012

Quadro 03 – Investimentos do BNDES para implantação do Hotel Ibis Natal.
 Fonte: BNDES

Segundo Ribeiro, Silva e Vieira (1998, p. 36), “deveríamos acrescentar que o aparelho político público reflete, de forma mais ou menos mediatizada, a pressão exercida pelos interesses privados na definição das políticas setoriais”. Nesse caso, é importante ressaltar a relevância do Estado, através de um dos seus principais agentes de financiamento no que se refere a dotação de infraestrutura no território, a saber: BNDES, unindo forças com grupos hoteleiros e de construção civil.

De acordo com o portal da transparência do Governo Federal, acessado em 08 de maio de 2012, o valor total das obras previstas para a Copa do Mundo 2014 em Natal/RN são R\$ 1.391.700.000,00. As obras estão circunscritas em quatro grupos que compõem o Plano de Mobilidade Urbana, quais sejam: Construção Aeroporto de São Gonçalo do Amarante; Obras Rodoviárias (Quadro 01, 02 e 03); Reforma do Terminal Rodoviário; Reforma do Terminal de Passageiros do Porto de Natal.

Projetos e ações de mobilidade urbana		
Item	Descrição	Valor
01	Acesso ao novo aeroporto de São Gonçalo do Amarante	73.100.000,00
02	Corredor Estruturante – Zona Norte/Estádio Arena das Dunas	338.800.000,00
03	Implantação da Av. Prudente de Moraes	28.200.000,00
04	Reestruturação da Avenida Engenheiro Roberto Freire	221.700.000,00
	Total	661.800.000,00

Quadro 04- Projetos e ações de mobilidade urbana

Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br>

No que se refere a construção do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, as empresas Infravix (Engevix Engenharia S/A) e a Corporación América ganharam através de consórcio o direito de construir, manter e explorar o aeroporto, por meio da apresentação de uma proposta de R\$ 170 milhões. A Engevix atua na elaboração de estudos, projetos, integração e gerenciamento na área de energia, indústria e infraestrutura desde 1965. Já a Corporación América é uma holding de capital argentino, tendo iniciado suas atividades na indústria têxtil e posteriormente expandiu para os setores de comunicação, aeroportos, infraestrutura, energia, agroindústria e serviços.

Em se tratando da Reforma do Terminal de Passageiros do Porto de Natal/RN, a empresa Constremac Construções LTDA, criada em 1986 para atuar no setor de obras de engenharia foi contratada através de processo licitatório pela Companhia de Docas do Rio Grande do Norte (CODERN). O contrato firmado é de R\$ 49.321.019,00.

As obras rodoviárias serão executadas pelo Consórcio EBEI/MHW Brasil e pela Empresa Industrial e Técnica S/A (EIT), tendo como fonte recursos do Governo Federal (Financiamento da Caixa Econômica Federal), Governo Estadual e Governo Municipal.

O Projeto Arena das Dunas (construção do estádio) será realizado mediante uma Parceria Público Privada (PPP) com a Construtora OAS LTDA, empresa brasileira fundada em 1975 com forte atuação na construção de infraestruturas no território nacional com ênfase em obras de canais, extensão de

túneis e rodovias. O custo estimado total da parceria é de R\$ 400.000.000,00. Ressaltando o importante papel de financiador que o BNDES tem na realização desta obra através do Programa BNDES ProCopa Arenas que aprovou um total de R\$396,5 milhões para a construção do Estádio Arena das Dunas que corresponde a 75% do valor da obra.

Por meio desse levantamento evidencia-se o uso do dinheiro público para fortalecimento da iniciativa privada na Cidade de Natal/RN. A presença de diversos agentes nacionais (empresas e governo) e internacionais, como é o caso da empresa argentina Corporación América, reforça as palavras de Souza (1988 p. 27) “o que se passa nos limites de uma cidade é o fruto de níveis de resolução que a ultrapassam”. O uso público do dinheiro para fins privado mediado pela ação do planejamento é um fator de acirramento das desigualdades socioespaciais.

3. Planejamento e Desigualdades Socioespaciais em Natal/RN

Inspirando-se em Souza (2005) pergunta-se: Como pensar a relação planejamento – lugar – desigualdades socioespaciais e trazer uma contribuição para a geografia do mundo do presente? O caminho, ela também nos inspira – os diferentes usos que os agentes sociais fazem do território na constituição dos acontecimentos solidários, sejam eles homólogos, complementares ou hierárquicos.

No caso do acontecer homólogo e do acontecer complementar [...] o território atual é marcado por um cotidiano compartilhado mediante regras que são formuladas ou reformuladas localmente [...]. Quanto ao acontecer hierárquico, trata-se [...] de um cotidiano imposto de fora, comandado por uma informação que é segredo e é poder (SANTOS, 1996, p. 16-17).

Dessa forma, as ideias de Smith (1988) a respeito da emergência do modo de produção capitalista, fundamentalmente a partir do século XIX provocando um desenvolvimento desigual – revelado na paisagem – ainda é válido. Fazendo-se as devidas ressalvas, pois trata-se de um processo de formação socioespacial distinto ao território brasileiro, mas que também auxilia na reflexão a respeito das desigualdades socioespaciais, as ideias de Trotsky (2005) no que se refere a dotação de infra-estrutura no território (exemplo das ferrovias) e o acesso e uso das mesmas, bem como salários, habitação, política, privilégios e burocracia, também nos ajuda a pensar o uso do território.

Conforme George (1968 p. 208), “as diferenças de técnicas, aumentando brutalmente no curso do último século, agravaram as desigualdades entre as coletividades humanas”. Seria então a existência dos pobres e, por conseguinte, das desigualdades socioespaciais um atributo da dinâmica dos lugares? Sendo assim, considera-se o lugar como expressão dos usos do território. Mais ainda, de acordo com Souza (2005, p.195-196) como “depositário final, obrigatório do evento. Desse modo, ele (evento) opera a ligação entre os lugares e a história em movimento”. Daí falar em dinâmica dos lugares.

É necessário destacar que a discussão sobre desigualdade não é nova, ela foi fundamentada inicialmente por J.J. Rousseau em seu livro “Discurso sobre a origem e os fundamentos da

desigualdade entre os homens” ([1755] 2002). Para ele há duas espécies de desigualdades: natural ou física (idade, saúde, qualidades do espírito ou da alma) e a desigualdade moral ou política (consentida pelos homens). Essa última é legitimada pelo estabelecimento da propriedade privada e das leis. Destacamos ainda que embora nossa compreensão se aproxime do que Rousseau define como desigualdade moral ou política pretendemos extrapolar o limite das ideias (fornecido pela filosofia) e pensar a dimensão concreta dos processos portadores de desigualdades socioespaciais, bem como sua manifestação nos lugares.

Nesse sentido, a análise do planejamento proposto para a realização da Copa do Mundo na cidade de Natal/RN, traz elementos para uma reflexão em relação as desigualdades socioespaciais.

Os problemas de mobilidade urbana são vivenciados no cotidiano da cidade, como: ruas e avenidas esburacadas (Figura 01), trânsito complicado e lento, calçadas inadequadas para a circulação dos pedestres, além de, transporte coletivo que não satisfazem os usuários em quantidade e qualidade, entre outros, que os cidadãos se deparam.

O discurso dos benefícios que a Copa do Mundo proporcionará a Natal/RN tem como principal foco o legado que as obras de mobilidade urbana deixarão para a cidade. É evidente que a população quer que o lucro desse evento seja as obras que atingirão o setor social e de infraestrutura. Porém, é necessário pensar, até que ponto tais legados não serão uma forma de acentuar as desigualdades socioespaciais.



Figura 01 – Buracos na Av. Boa Sorte – Zona norte de Natal/RN.
Fonte: www.busaodenatal.webs.com

Enquanto é possível observar sérios problemas na estrutura e conservação de vias e acessos nos bairros mais opacos, onde não se encontram grandes empresas, condomínios e residências de alto padrão, as obras de mobilidade urbana para a Copa do Mundo irá contemplar áreas da cidade já luminosas (Figura 02).

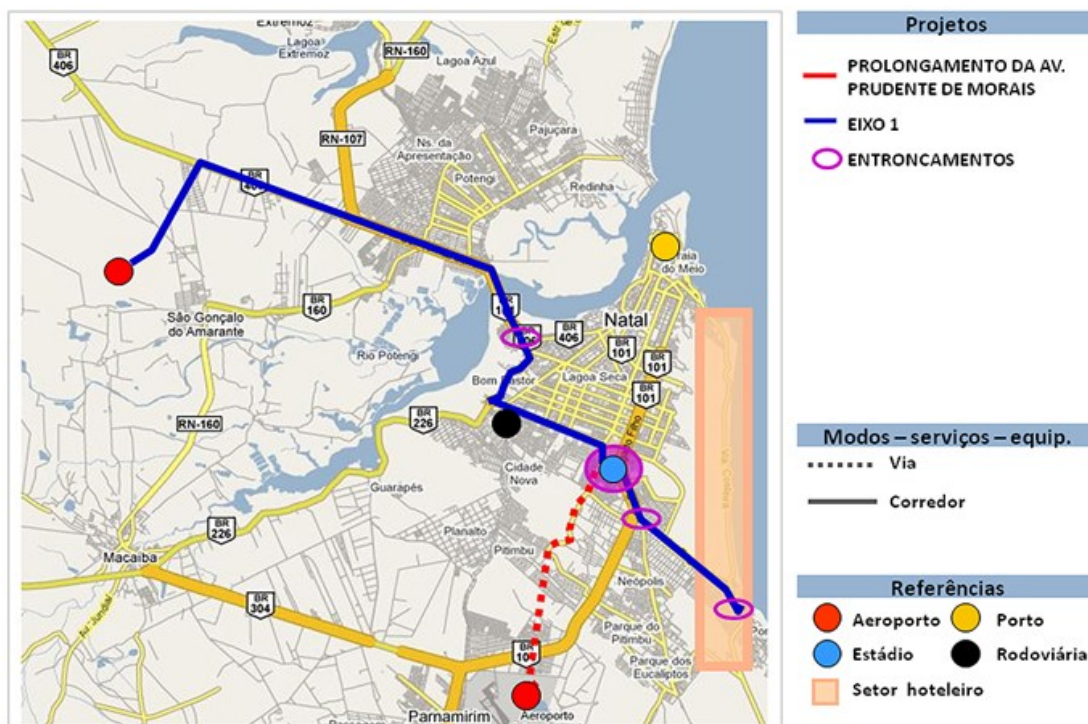


Figura 02- Obras de intervenção relacionada a mobilidade urbana – Copa do Mundo 2014 – Natal/RN.

Fonte: Ministério das cidades, 2012. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=948:pac-copa-natal&catid=68&Itemid=103

Isto não quer dizer que as intervenções que serão realizadas nestas áreas luminosas⁵ da cidade não sejam importantes e necessárias para a fluidez territorial, já que resolverá vários problemas relativos ao trânsito para a população que por nela circula. A preocupação que se estabelece nesse artigo é no sentido da acentuação das desigualdades socioespaciais, visto que, as áreas mais opacas da cidade nunca foram prioridade das intervenções públicas e continuam fora do planejamento realizado pelo poder público, acentuando cada vez mais as diferenças que ficam nítidas na paisagem do lugar.

Como prioridade das ações do plano de mobilidade urbana da Copa do Mundo em Natal (Figura 02) está a ligação: aeroportos – rodoviária – estádio – setor hoteleiro. A realização desses trajetos se dá principalmente pelos turistas que vem a Natal. Durante a realização do evento da Copa do Mundo não será diferente, esses serão os principais trajetos percorridos pelos que virão para assistir aos jogos.

Em se tratando de uma cidade que tem no turismo o carro-chefe da economia, percebe-se que as ações previstas no planejamento para a realização da Copa do Mundo vem corroborar com o desenvolvimento dessa atividade. E assim, reafirmar a luminosidade dessas áreas que fazem com que

o turista se encante com a “cidade ilusória”, onde a pobreza fica cada vez mais escondida e distante dos olhos dos turistas, ou seja, longe das zonas luminosas⁶ da cidade.

Considerações Finais

Por meio da análise do plano de mobilidade urbana para a realização da Copa do Mundo na cidade-sede de Natal/RN é possível questionar: Mobilidade Urbana ou Mobilidade Relativa?

O plano de mobilidade urbana foi formulado com base na construção, na cidade de Natal/RN, de uma mobilidade relativa, visto que, apenas alguns pontos do território serão beneficiados com tais ações, os quais se constituem em espaços luminosos. As zonas opacas da cidade continuarão esquecidas e com os seus problemas que são vivenciados no cotidiano dos cidadãos: vias e acessos em condições precárias, muitos sem recapeamento ou asfalto; pouco ou nenhum atendimento pelo transporte público, ou seja, transporte público insuficiente e calçadas sem acessibilidade para os pedestres.

Essas questões remetem ao estabelecimento de uma política dos estados, relacionada a uma política das empresas⁷, relação onde o poder público age em favor de interesses particulares de seletos agentes privados, através de financiamentos e facilidades concedidas.

A economia internacional não se preocupa com o território em sua totalidade a eles interessam pontos que se interligam as suas redes. O problema está no fato de que o poder público também se preocupa apenas com pontos privilegiados do território, os quais são de interesse das empresas, ou seja, deixa de lado a totalidade do território.

Nesse sentido, o Estado cede grande parte de suas políticas às empresas, dito de outro modo: o uso corporativo do território, acentuador das desigualdades socioespaciais.

Vê-se, portanto que a trama de relações que se estabelece ente uma política do Estado e uma política das empresas, a preocupação é a constituição de políticas formuladas para o uso do território como privilégio de alguns e não para o uso de todos. Melhorias no sistema de mobilidade urbana, conservação das estradas estaduais, vias municipais, acessos, transporte coletivo, viabilizando a mobilidade de todos os cidadãos, instituições e empresas não deveriam permear a ação do Estado?

Notas

¹ No livro *A Natureza do Espaço: técnica, tempo, razão e emoção* (página 235) Milton Santos elaborou uma reflexão inspirada em Virilio a respeito do tempo. Para ele, são os pobres ou homens “lentos”, que na cidade não conseguem mover-se rapidamente, olham para o futuro.

² (<http://pt.fifa.com/aboutfifa/organisation/mission.html>)

³ Em Natal serão realizados quatro jogos o que totaliza uma duração de duas semanas de jogos oficiais da Copa do Mundo de 2014.

⁴ A formação desse grupo se deu com a fusão da cervejaria brasileira Ambev e a belga Interbrew em 2004, tornando-se Inbev e em 2008 com a compra da cerveja Budweiser da fabricante americana Anheuser-Busch, passou a ser AB Inbev.

⁵ Formado pela Empresa Brasileira de Engenharia de Infraestrutura Ltda em sociedade com a MWH Brasil Engenharia e Projetos Ltda.

⁶ Do ponto de vista da composição quantitativa e qualitativa dos subespaços (aportes da ciência, da tecnologia, e da informação), haveria áreas de densidade (zonas “luminosas”), áreas praticamente vazias (zonas “opacas”) e uma infinidade de situações intermediárias, estando cada combinação à altura de suportar as diferentes modalidades do funcionamento das sociedades em questão. (SANTOS, 2008b, p.48)

⁷ Idéia desenvolvida inicialmente no texto: “SANTOS, Milton. Da política do estado a políticas da empresas. Cadernos da escola do legislativo, 1997.”

Referências

- George, P. A ação do homem. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968. 214p.
- Gras, A. Grandeur et dépendance: sociologie des macro-systèmes techniques. Paris. Presses Universitaire de France, 1993. 291p.
- Ribeiro, A. C. T.; Silva, C. A.; Vieira, H. de M. Em defesa da reflexão na escala metropolitana: o ângulo da saúde. In: Najjar, A. L.; Marques, E. C. (Org). Saúde e espaço: estudos metodológicos e técnicas de análise. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1998. p. 23-42.
- Rosseau, J. J. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, [1755 – 1ª publicação] 2002. 330p.
- Santos, M. O tempo nas cidades. In: Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência: Temas e tendências – tempo. nº 2, Outubro/Novembro/Dezembro, 2002.
- _____. A natureza do espaço: técnica, tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Edusp, [1996 - Hucitec] 2008. 384p.
- _____. Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: Edusp, [1994 – Hucitec] 2008b.
- _____. O trabalho do geógrafo no Terceiro Mundo. São Paulo: Edusp, [1978 – Hucitec] 2009.
- Silveira, M. L. Concretude territorial, regulação e densidade normativa. In: Revista Experimental, nº 2, p.35-45, mar.1997.
- _____. Um país, uma região: fim de século e modernidades na Argentina. São Paulo, SP: Fapesp; Laboplan-USP, 1999.
- _____. A região e a invenção da viabilidade do território. In: Souza, M. A. A. de (Org.). Território brasileiro: usos e abusos. Campinas: Edições Territorial, 2003. 610p. Cap. 24 p. 408-416.
- _____. Argentina: do desencantamento da modernidade á força dos lugares. In: Silveira, M. L. (org.). Continente em chamadas: globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- Smith, N. Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção de espaço. Tradução: Navarro, E. de A. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988. 250p.
- Souza, M. A. A. de. O lugar como resistência: uma dimensão da realidade do futuro. In: Encontro com o pensamento de Milton Santos: o lugar fundamentando o período popular da história. Silva, M. A. da; Toledo Junior, R. de; Dias, C. C. S. (Orgs.). Salvador: Empresa Gráfica da Bahia, 2005. p. 189-198.
- _____. Governo urbano. São Paulo: Nobel, 1988. 84p.
- Trotsky, L. A revolução traída. Tradução: Toledo. M. C. São Paulo: Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2005. 288p.

Proposta de delimitação da Carta da Reserva Ecológica Nacional do concelho da Figueira da Foz

Carlos Mesquita Guimarães, doutorando, CEGOT-UC, geo.guimaraes@gmail.com

Resumo

Neste trabalho desenvolve-se uma proposta de delimitação da Carta da Reserva Ecológica Nacional (REN) do concelho da Figueira da Foz, com base no Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Setembro e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2012, de 3 de Outubro, que introduz as diretrizes e os critérios para a delimitação das áreas integradas na REN a nível municipal.

Pretende-se analisar a evolução e a incidência territorial que esta restrição de utilidade pública tem representado no concelho, bem como referenciar os actuais critérios e metodologias de delimitação e perspectivar quanto ao seu futuro no contexto político-jurídico nacional.

Palavras-chave

REN, Condicionantes, Figueira da Foz, PDM, Planeamento

Abstract

This paper develops a proposal for delimitation of the Charter of the National Ecological Reserve (REN) of the municipality of Figueira da Foz, based on Decree-Law n.º 166/2008, of 22 September and the Resolution of the Council of Ministers n.º 81/2012, of 3 October, introducing guidelines and criteria for the delimitation of areas integrated in REN at the municipal level.

The aim is to analyze the evolution and impact that this territorial restriction utility has represented the county as well as referencing the current criteria and methodologies delimitation and perspective about his future in the national legal-political context.

Key-words

REN, constraints, Figueira da Foz, PDM, planning

1. Proposta de delimitação da REN, no âmbito do DL n.º 166/2008, de 22 de Agosto

1.1. Introdução

O Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN) foi estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março, o qual sofreu alterações sucessivas, tendo sido profundamente revisto e revogado pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Setembro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 63-B/2008, de 21 de Outubro, e complementado pela Portaria n.º 1247/2008, de 4 de Novembro, e pela Portaria n.º 1356/2008, de 28 de Novembro, cujo anexo I estabelece as condições para a viabilização dos usos e ações compatíveis com os objetivos de proteção ecológica e ambiental e de prevenção e redução de riscos naturais de áreas integradas na REN e os anexos II e III listam os elementos instrutórios nos procedimentos de autorização e comunicação prévia, respetivamente.

A REN é uma estrutura biofísica que integra o conjunto das áreas que, pelo valor e sensibilidade ecológicos ou pela exposição e suscetibilidade perante riscos naturais, são objeto de proteção especial (n.º 1, artigo 2.º do RJREN).

Constitui uma das componentes da Rede Fundamental de Conservação da Natureza, favorecendo a conectividade entre as áreas nucleares de conservação da natureza e da biodiversidade integradas no Sistema Nacional de Áreas Classificadas (n.º 3, artigo 3.º, do RJREN).

O novo regime permite clarificar e objectivar as tipologias de áreas integradas na REN, estabelecendo os critérios para a sua delimitação, assinalando as respectivas funções e identificando os usos e as acções que nelas são admitidos.

A delimitação da REN ocorre em dois níveis: o nível estratégico, concretizado através das orientações estratégicas de âmbito nacional e regional, e o nível operativo, traduzida na elaboração a nível municipal de propostas de cartas de delimitação das áreas de REN com a indicação dos valores e riscos que justifiquem a sua integração.

1.2. Metodologia

Com a entrada em vigor das orientações estratégicas de âmbito nacional e regional, por intermédio da Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2012, de 3 de Outubro, surgem as directrizes e os critérios para a delimitação das áreas integradas na REN a nível municipal.

A delimitação da REN a nível municipal é obrigatória e insere-se no nível operativo, podendo ser efectuada em simultâneo com a elaboração, alteração ou revisão de Planos Municipais de Ordenamento do Território.

É da competência da Câmara Municipal elaborar a proposta de delimitação da REN a nível municipal, devendo as CCDR e as ARH fornecer-lhe a informação técnica necessária e competindo às primeiras assegurar o acompanhamento assíduo e continuado da elaboração técnica da proposta de delimitação pelo município (n.º1, art.º 10.º).

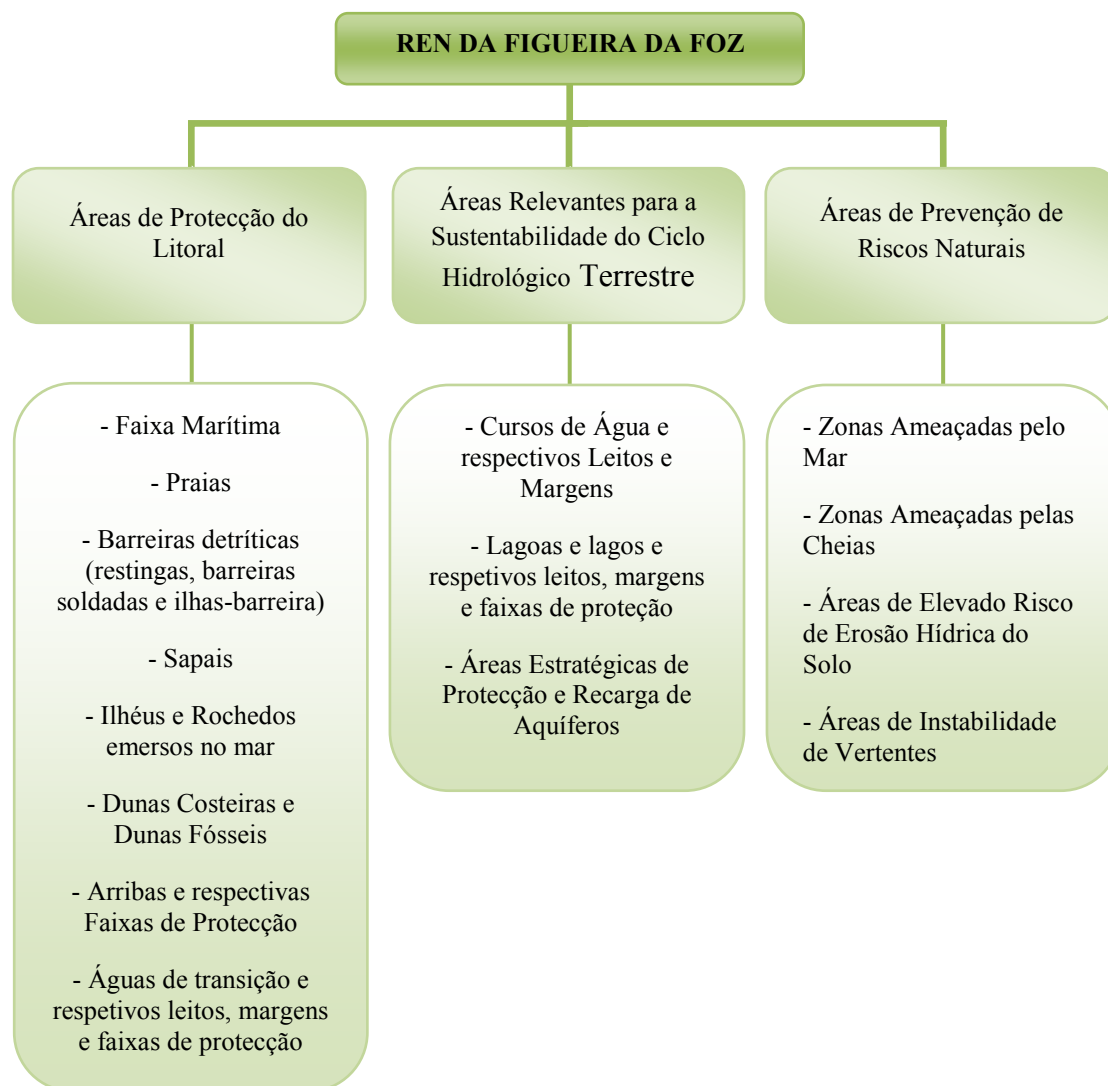
Esta delimitação da REN foi efectuada à escala 1 / 5 000, sobre cartografia vectorial fornecida pela Câmara Municipal da Figueira da Foz, elaborada de acordo com as minutas MNC e MNT, e que igualmente será a cartografia base para a elaboração dos estudos do PDM.

Para efeitos de delimitação da REN, recorreu-se ainda à interpretação da seguinte informação:

- Carta Militar de Portugal do IGeoE à escala 1 / 25 000 em formato vectorial, (cartas n.ºs 217_3; 218_3; 228_3; 229_3; 238a_3; 239_3; 240_3; 248b_3, 249_3, 250_3, 260_3, 261_3, 262_3).
- Carta Geológica digital à escala 1 / 25 000, do Instituto Geológico e Mineiro.
- Ortofotos à escala 1 : 5 000.

2. Áreas a integrar a REN do concelho da Figueira da Foz

Para efeitos de redefinição dos limites da REN no concelho da Figueira da Foz, foram delimitadas as áreas constantes no esquema 1, apresentado de seguida.



Esquema 1 – Áreas a integrar a REN do concelho da Figueira da Foz

2.1. Áreas de Protecção do Litoral

A Faixa marítima de protecção costeira (figura 1) foi delimitada inferiormente pela batimétrica dos 30 m (referida ao Zero Hidrográfico - ZH). O limite superior coincide com o leito das águas do mar que é limitado superiormente pela linha de máxima preia-mar de águas vivas equinociais (LMPMAVE), definida de acordo com os seguintes critérios morfológicos concordantes com o disposto no Despacho n.º 12/2010, de 25 de janeiro, do Presidente do Instituto da Água (INAG) (Andrade, Marques e Zêzere, 2010).

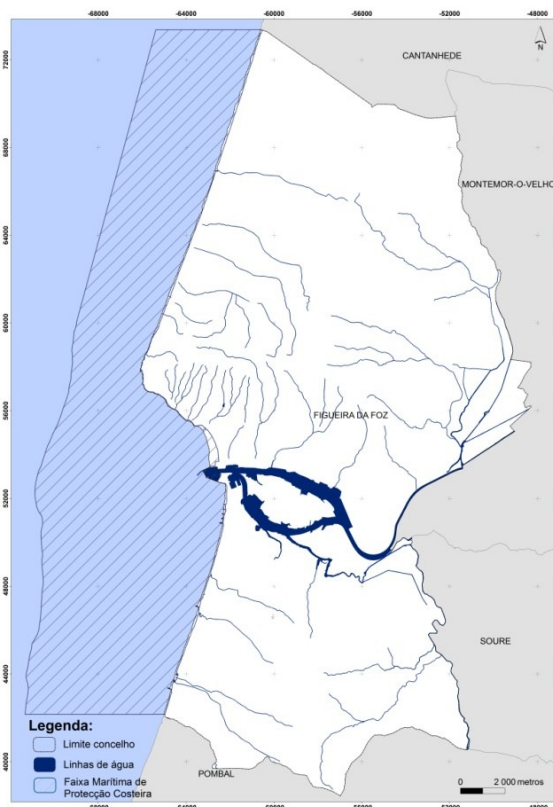


Figura 1 – Faixa marítima de protecção costeira

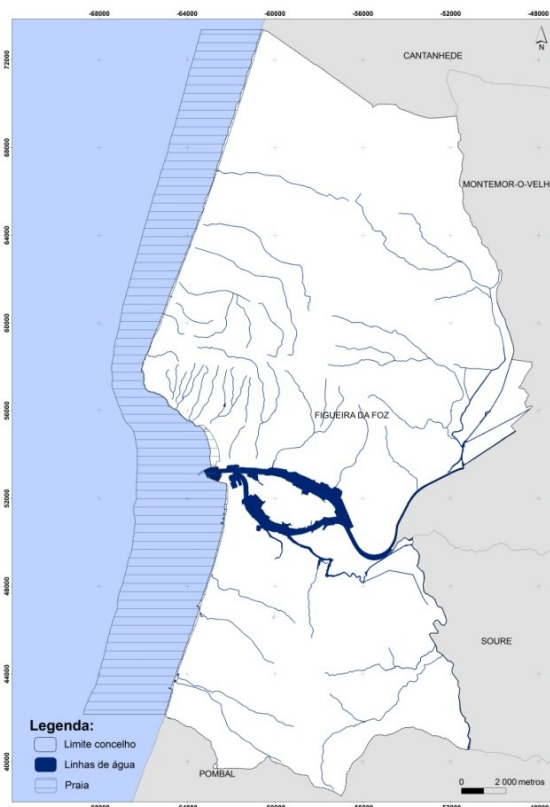


Figura 2 – Praias

Na delimitação das Praias (figura 2), o seu limite inferior foi marcado pela batimétrica dos 16 m (referida ao ZH). Os limites laterais das praias são definidos pelas ortogonais à orientação média da linha de costa nos extremos da faixa emersa de areia ou cascalho, em situação de máximo enchimento sedimentar. O limite superior da praia coincide com a LMPMAVE que é definida de acordo com os critérios morfológicos, concordantes com o disposto no Despacho n.º 12/2010, de 25 de janeiro, do Presidente do INAG, que pode ser consultado no sítio da Agência Portuguesa de Ambiente, I.P. (Andrade, Marques e Zêzere, 2010).

As Barreiras detríticas (figura 3) incluem uma praia oceânica e, para terra, outros conteúdos morfo sedimentares arenosos ou de cascalho, nomeadamente rasos de barreira, dunas, cristas de praia, praias internas (lagunares ou estuarinas), deltas de maré e leques de galgamento. O limite exterior das barreiras detríticas é determinado pela batimétrica dos 16 m (referida ao ZH). O limite nas extremidades livres é obtido a partir da linha de talvegue do canal principal adjacente à ponta-de-barreira ou da linha de contacto com a obra de defesa costeira. O limite interior corresponde à linha onde se extingue a natureza de barreira em termos morfológicos e sedimentares. No caso das restingas e barreiras soldadas o limite da extremidade apoiada materializa-se pela ortogonal à linha de costa, traçada nos extremos correspondentes à expressão geomorfológica do destacamento relativamente à margem terrestre (Andrade, Marques e Zêzere, 2010).



Figura 3 – Barreiras detriticas

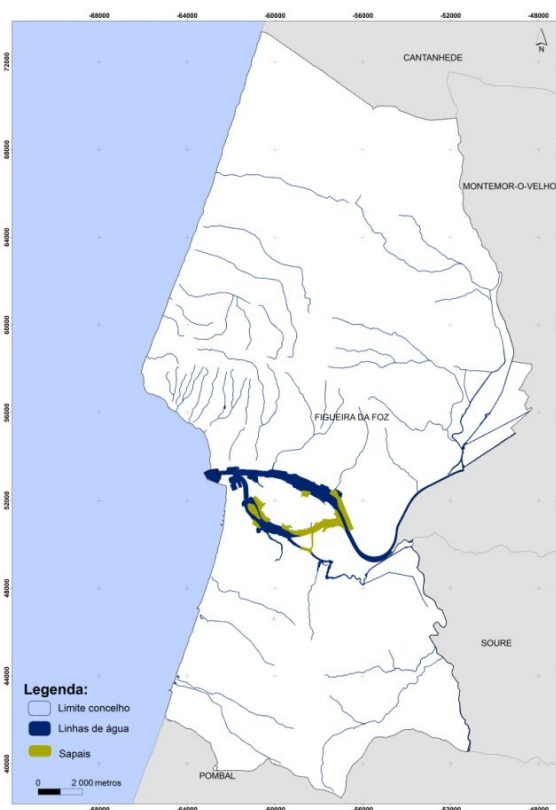


Figura 4 – Sapais

A delimitação dos Sapais (figura 4) foi efetuada ao longo do contorno exterior dos conjuntos de unidades de superfície com vegetação halofítica situadas no domínio intertidal superior, incluindo as áreas adjacentes fundamentais para a sua manutenção e funcionamento natural, como sejam a rede de canais que drena essas unidades e as áreas de natureza arenosa ou lodosa nelas incluídas.

Os Ilhéus e rochedos emersos no mar (figura 5) correspondem às áreas emersas limitadas pela LMBMAVE que, para efeitos de delimitação da REN, se faz corresponder ao ZH. Na delimitação desta tipologia consideram-se também os ilhéus e rochedos cuja origem dominante resultou da subida do nível do mar durante o Holocénico.

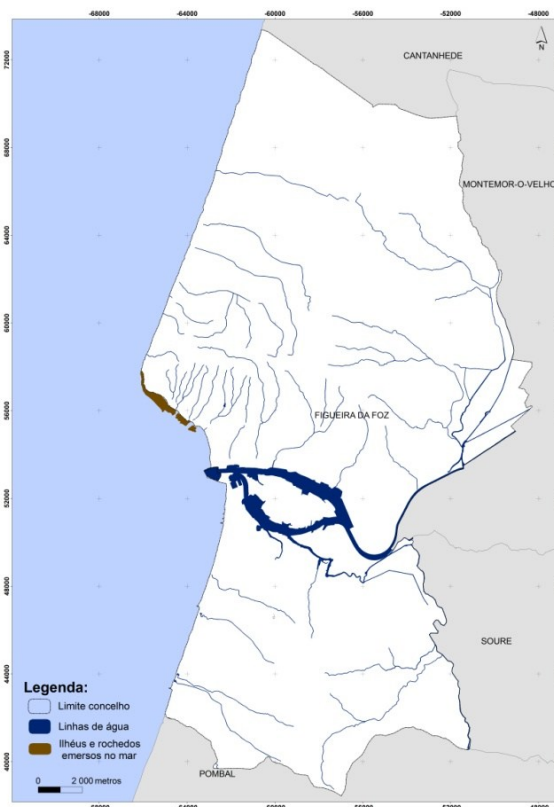


Figura 5 – Ilhéus e rochedos emersos no mar



Figura 6 – Dunas costeiras e dunas fósseis

A delimitação das Dunas costeiras (figura 6) tem como limites exteriores, do lado do mar, a base da duna embrionária ou da duna frontal, ou a base da escarpa de erosão entalhada no cordão dunar, abrangendo as dunas em formação, próximas do mar, as dunas semiestabilizadas, localizadas mais para o interior, e outras dunas, estabilizadas pela vegetação ou móveis, cuja morfologia resulta da movimentação da própria duna, incluindo sistemas dunares localizados sobre arribas ou na faixa de terreno que se estende da crista da arriba para o interior. Os limites lateral e interior das dunas costeiras correspondem ao limite interior natural de areias eólicas, com morfologias e vegetação características de estruturas dunares ou de mantos de areia, localizadas no interior da Zona Costeira (Andrade, Marques e Zêzere, 2010).

As dunas fósseis (figura 6) são delimitadas, do lado do mar, pelo sopé do edifício dunar consolidado e, do lado de terra, pela linha de contacto com as restantes formações geológicas. As dunas fósseis são usualmente denominadas dunas consolidadas e a sua ocorrência espacial é bem conhecida em todo o território continental (Andrade, Marques e Zêzere, 2010).

Considerou-se como Arriba (figura 7) todo o conjunto compreendido entre a base (não incluindo os depósitos de base ou de sopé) e a crista ou rebordo superior da arriba. O rebordo superior da arriba corresponde à linha materializada pela rotura de declive que marca a transição entre a parte superior da fachada exposta, com declive acentuado (geralmente > 100%), que corresponde geralmente a cortes

mais ou menos recentes do maciço, cuja evolução é condicionada pela erosão marinha de sopé, e a zona adjacente à crista, com declive menor que o da fachada e predominantemente modelada pelos agentes externos não marinhos. A determinação da extensão física das faixas de proteção de arribas segue procedimentos metodológicos diferentes para a base e para a crista das arribas, de acordo com a natureza dos processos naturais cujos efeitos se pretende prevenir (Andrade, Marques e Zêzere, 2010). À delimitação das Arribas juntou-se na íntegra a área do Monumento Natural do Cabo Mondego. A Faixa de Protecção de 20 metros, apenas envolve as arribas delimitadas inicialmente.

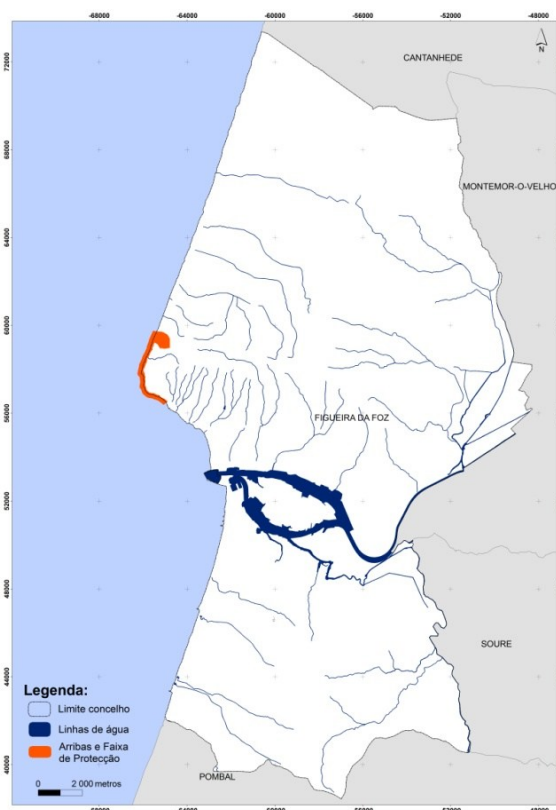


Figura 7 – Arribas e faixas de protecção

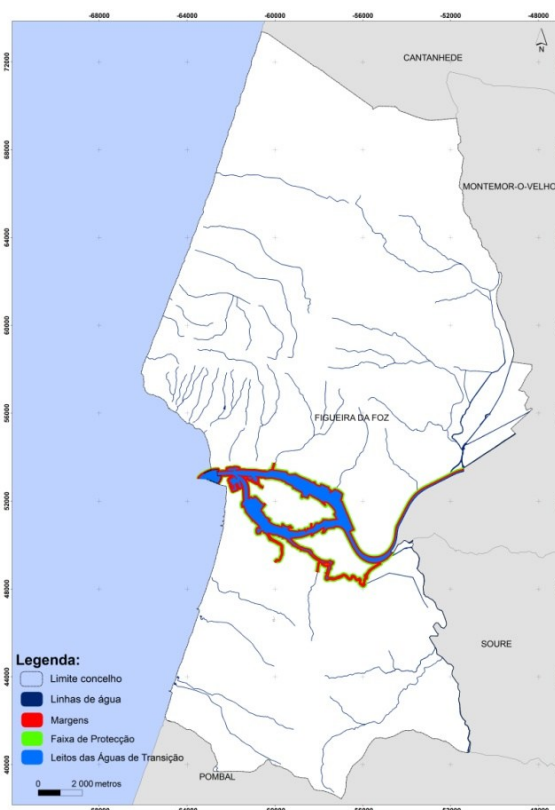


Figura 8 – Águas de transição e respetivos leitos, margens e faixas de protecção

As Águas de transição (figura 8) foram delimitadas, a montante, pelo local até onde se verifica a influência da propagação física da maré salina. O limite de montante é definido com o valor de máxima preia-mar de águas vivas equinociais que delimita o leito das águas de transição. O limite de jusante das águas de transição é materializado pelo alinhamento de cabos, promontórios, restingas e ilhas barreiras, incluindo os seus prolongamentos artificiais por obras marítimo-portuárias ou de protecção costeira, que definem as fozes ou barras destas águas de transição quando estas têm contacto permanente com o mar, ou pelo limite interior de barreiras soldadas, no caso de lagunas costeiras separadas do mar por barreiras sedimentares contínuas.

A delimitação das faixas de protecção das águas de transição parte da (limite do leito das águas de transição) e considera as características dos conteúdos sedimentares, morfológicos e bióticos,

adotando como valor mínimo a largura de 100 metros, medida na horizontal, prosseguindo os princípios de prevenção e de proteção destas interfaces (Rodrigues, 2010).

A delimitação das águas de transição e respetivos leitos, margens e faixas de proteção reflete de forma independente a representação das suas três componentes (leito da água de transição, margem e faixa de proteção).

2.2. Áreas Relevantes para a Sustentabilidade do Ciclo Hidrológico Terrestre

A delimitação considerou os leitos normais dos cursos de água que drenam bacias hidrográficas com um valor mínimo de 3,5 km², tal como as ínsuas, mouchões, lodeiros e areais, formados por deposição aluvial nos leitos dos cursos de água. Foram também considerados outros cursos de água cuja nascente se localiza em formações cársticas e outros associados a zonas ameaçadas pelas cheias

Os cursos de água cujo escoamento não se processe a céu aberto, quando localizados em áreas urbanas consolidadas onde manifestamente não existam condições de renaturalização, não foram integrados na REN. As margens correspondem a uma faixa de terreno contígua ou sobranceira à linha que limita o leito das águas, com largura legalmente estabelecida.

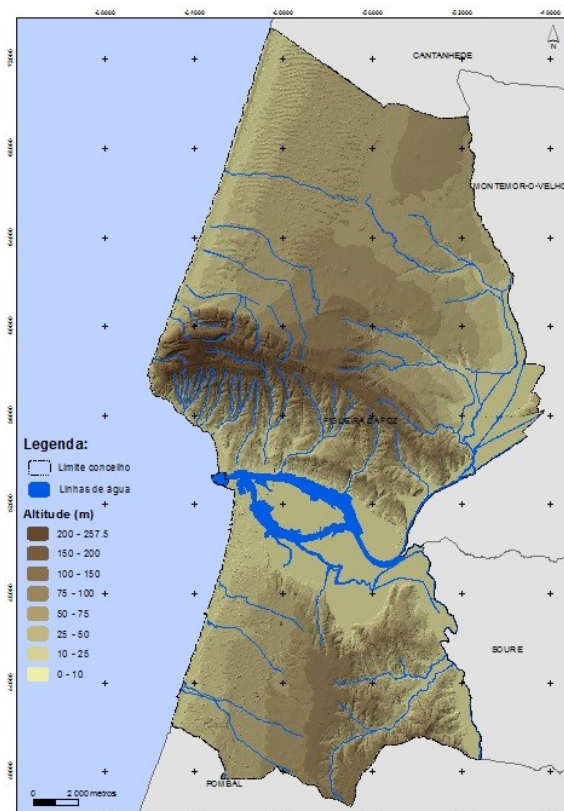


Figura 9 – MDT e Cursos de água e respectivos leitos e margens

A delimitação das lagoas e lagos corresponde ao plano de água que se forma em situação de cheia máxima, associada à cheia correspondente ao período de retorno de 100 anos (Lei da Água, 2005). Para efeito de delimitação da REN a nível municipal consideram-se as lagoas e lagos classificados como de águas públicas, e os que contribuam para a conectividade e coerência ecológica da REN, tendo por referência as lagoas abaixo identificadas, verificando no terreno a sua existência e origem.

A faixa de proteção inclui a margem. A delimitação das lagoas e lagos e respetivos leitos, margens e faixas de proteção reflete de forma independente a representação das suas três componentes (leito da lagoa ou lago, margem e faixa de proteção contígua à margem) (Rodrigues, 2010).

Na área do concelho da Figueira da Foz foram delimitadas as Lagoas da Salgueira, da Vela, das Braças, das Toiças, do Paial e dos Covos (figura 10).

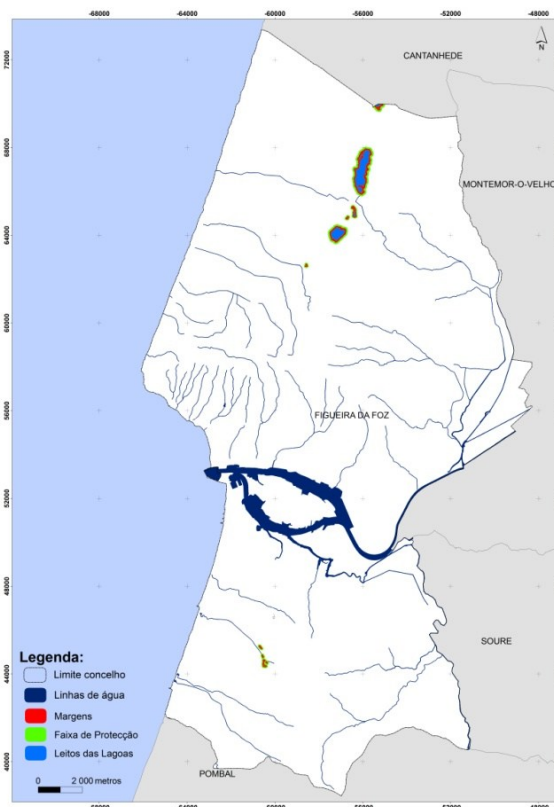


Figura 10 – Lagoas e lagos e respetivos leitos, margens e faixas de proteção

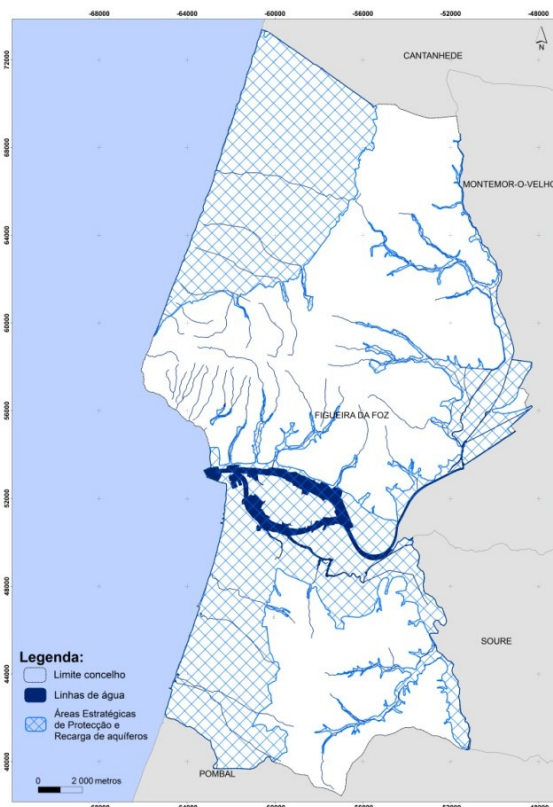


Figura 11 – Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos

A delimitação das áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos (figura 11) baseou-se numa adaptação do modelo DRASTIC, resultando na aplicação da avaliação do Índice de Susceptibilidade (IS) em aquíferos porosos, o qual rectifica a redundância entre parâmetros e o sistema de ponderação arbitrário. Assim sendo, o IS é de natureza puramente intrínseco, em que são retirados os parâmetros do Tipo de Solo (S), Influência da Zona Vadosa (I), Condutividade hidráulica (C) e de Ocupação do Solo (Lu) e os valores dos restantes quatro (D, R, A, T) são reformulados (Ribeiro e Mendes 2010).

O Índice de Susceptibilidade traduz-se na seguinte expressão:

$$IS = 0.24D + 0.27R + 0.33A + 0.16T$$

2.3. Áreas de Prevenção de Riscos Naturais

As Zonas ameaçadas pelo mar (figura 12) compreendem as áreas suscetíveis de serem inundadas por galgamento oceânico, incluindo os locais com indícios e ou registos de galgamentos durante episódios de temporal. A delimitação destas zonas corresponde ao efeito combinado de quatro componentes: a cota do nível médio do mar, a elevação da maré astronómica, a sobre-elevação meteorológica e o esprai da onda. O limite inferior das zonas ameaçadas pelo mar corresponde à LMPMAVE (Andrade, Marques e Zêzere, 2010).

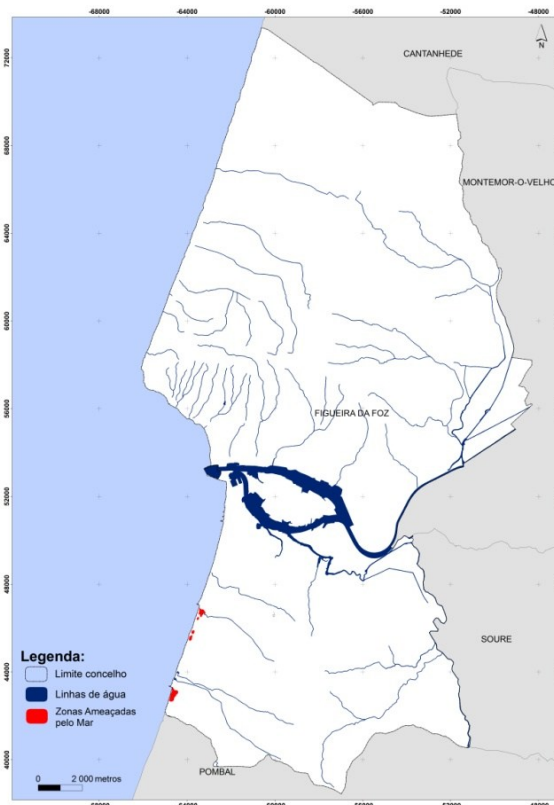


Figura 12 – Zonas ameaçadas pelo mar

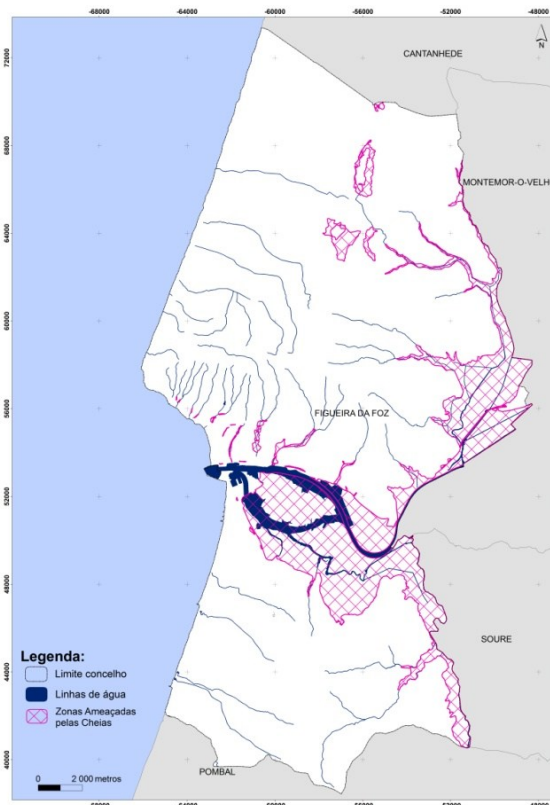


Figura 13 – Zonas ameaçadas pelas cheias

Consideraram-se como Zonas ameaçadas pelas cheias (figura 13) as áreas suscetíveis de inundação por transbordo de água do leito dos cursos de água devido à ocorrência de caudais elevados. A delimitação das zonas ameaçadas pelas cheias processou-se de forma diferenciada em função do uso e ocupação do território, e com base nos impactos negativos que poderão provocar (Rodrigues, 2010).

A delimitação das áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo (figura 14) baseou-se na aplicação da Equação Universal de Perda do Solo (EUPS), adaptada a Portugal continental e à unidade de gestão bacia hidrográfica. Este procedimento processa-se em três fases distintas. Numa primeira fase estima-se a erosão específica do solo (A), em ton/ha.ano ($A=2,24 \times R \times K \times LS \times C \times P$) (Wischmeier e Smith, 1978; Ferro, Giordano e Iovino, 1991); Numa segunda fase estima-se a perda de solo específico recorrendo à Razão de Cedência dos Sedimentos (SDR), a qual foi determinada a partir de pares de valores de área de drenagem (A_b), expressa em km², e de SDR, expressa em percentagem ($SDR=0,332A_b-0,2236$) (SCS, 1971; Cardoso, 1984; Mitchell e Bubenzer, 1980). Por fim, na terceira e última fase determina-se a perda de solo específica (P_{se}), em ton./ha/ano ($P_{se}=SDR \times A$)

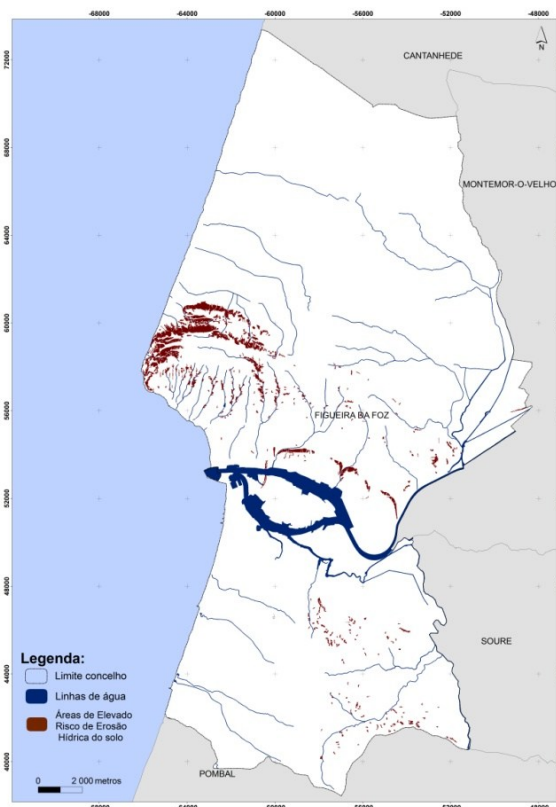


Figura 14 – Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo

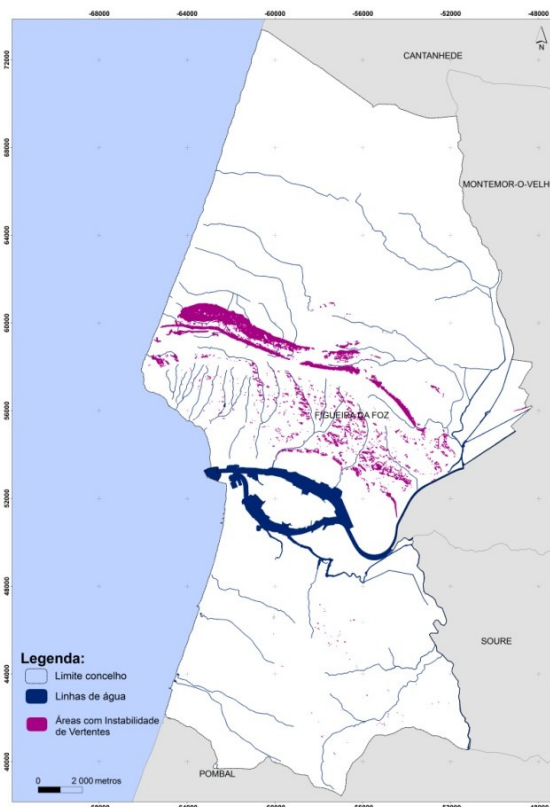


Figura 15 – Áreas com instabilidade de vertentes

A delimitação das áreas suscetíveis à instabilidade de vertentes (figura 15) baseou-se na avaliação da suscetibilidade à ocorrência de movimentos de massa em vertentes a nível municipal, com a aplicação do modelo do Valor Informativo (Zêzere, 2002). As escarpas naturais são delimitadas e incluídas na REN enquanto áreas de instabilidade de vertentes (Andrade, Marques e Zêzere, 2010).

No procedimento de delimitação das áreas de instabilidade de vertentes integradas na REN foram considerados os seguintes fatores de predisposição: declive, exposição das vertentes, curvatura das vertentes (perfil transversal), litologia e coberto vegetal/uso do solo. Foi também efectuado um levantamento das ocorrências de movimentos de massa registados em todo o concelho, com recurso a interpretação do modelo digital do terreno, ortofotomapas e trabalho de campo.

2.4. Proposta de REN da FLUC

A proposta de delimitação da carta da REN para o concelho da Figueira da Foz (figura 6) carece de uma análise posterior, relativa à proposta de ordenamento do Plano Director Municipal (PDM). Serão apresentados pedidos de exclusão de áreas da REN, para complementar espaços qualificados como solo urbano.

A presente proposta demonstra que o concelho da Figueira da Foz tem características ambientais únicas, por se localizar numa faixa litoral e por causa das suas condições morfológicas, pedológicas,

hidrogeológicas, hidrológicas e geomorfológicas, que ficam bem salientes nos valores apresentados no quadro 1.

Áreas a integrar a REN	Área em ha	% (*)
Faixa marítima	17 641.6	46.5
Praias	9 211.8	24.3
Barreiras detriticas	2 371.7	6.3
Sapais	174.8	0.5
Ilhéus e rochedos emersos no mar	91.0	0.2
Dunas Costeiras e Dunas Fósseis	10 275.4	27.1
Arribas e Faixas de Protecção	134.7	0.4
Águas de transição	1 602.4	4.2
Cursos de água, leitos e margens	1 589.6	4.2
Lagoas e lagos	259.2	0.7
AEPRA	16 908.1	44.6
Zonas Ameaçadas pelo Mar	16.6	0.0
Zonas Ameaçadas pelas Cheias	5 611.1	14.8
AEREHS	561.7	1.5
Áreas de Instabilidade de	966.5	2.5
Total	19 331.3	51.0
Área do concelho	37 905.3	100

Quadro1 – Áreas afectas à proposta REN Fluc



Figura 16 – Proposta REN Fluc

3. Análise da evolução da REN no concelho da Figueira da Foz

No quadro 2 faz-se a correspondência das áreas que eram consideradas na REN no âmbito do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março com as actuais áreas a integrar no âmbito do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto.

As alterações feitas com a entrada em vigor do novo RJREN pretendem redefinir critérios, metodologias e acima de tudo uniformizar conceitos utilizados em diferentes diplomas. As principais alterações nas áreas a considerar na REN são: deixam de existir as Cabeceiras das linhas de água; surgem as áreas de prevenção de riscos naturais. As Cabeceiras de linhas de água agrupam-se com as Áreas de máxima infiltração dando origem à Áreas estratégicas de protecção e recarga de aquíferos. Os aquíferos são condição fundamental para a delimitação destas áreas. O aparecimento de um grupo de áreas a integrar na REN que visam a prevenção dos riscos naturais, tornam evidente a actual preocupação em criar um instrumento que salvguarde áreas do território que apresentem uma susceptibilidade mais elevada deste tipo de fenómenos.

D.L. n.º 93/90	D.L. n.º 166/2008
Nas Zonas Costeiras	Áreas de Protecção do Litoral
Faixa ao longo de toda a costa marítima...	Faixa marítima de protecção costeira
Praias	Praias
Restingas	Barreiras detríticas (restingas, barreiras soldadas e ilhas-barreira)
Sapais	Sapais
Ilhas, Ilhéus e rochedos emersos no mar	Ilhéus e rochedos emersos no mar
Dunas litorais, primárias e secundárias...	Dunas costeiras e dunas fósseis
Arribas ou falésias, incluindo faixas de protecção	Arribas e respectivas faixas de protecção
Estuários, lagoas, lagoas costeiras e zonas húmidas adjacentes englobando uma faixa de protecção...	Águas de transição e respetivos leitos, margens e faixas de protecção
Nas zonas ribeirinhas, águas interiores e áreas de infiltração máxima ou de apanhamento	Áreas Relevantes para a Sustentabilidade do Ciclo Hidrológico Terrestre
Leitos dos cursos de água Zonas ameaçadas pelas cheias	Cursos de água e respetivos leitos e margens
Lagoas, suas margens naturais, zonas húmidas adjacentes e uma faixa de protecção delimitada a partir da linha de máximo alagamento	Lagoas e lagos e respetivos leitos, margens e faixas de protecção
Cabeceiras das linhas de água Áreas de máxima infiltração	Áreas Estratégicas de Protecção e Recarga de Aquíferos
Zonas declivosas	Áreas de Prevenção de Riscos Naturais
Sem referência	Zonas Ameaçadas pelo Mar
Leitos dos cursos de água Zonas ameaçadas pelas cheias	Zonas Ameaçadas pelas Cheias
Áreas com riscos de erosão	Áreas de Elevado Risco de Erosão Hídrica do Solo
Áreas com riscos de erosão Escarpas, incluindo faixa de protecção	Áreas de Instabilidade de Vertentes

Quadro 2 – Correspondência das áreas definidas no DL 93/90 com as áreas a integrar do DL 166/2008

Actualmente existem três delimitações da carta da REN do concelho da Figueira da Foz (quadro 3). A que está em vigor desde o ano de 1994 foi delimitada no âmbito da elaboração do PDM, feita com base no Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março, e ocupa 41% da superfície do concelho.

A segunda carta disponível surge com a revisão do PDM em 2004 (Guimarães e al, 2004), e também foi delimitada com base no Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março, pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR), englobando 53,9% da área do concelho.

	Área m²	%
Concelho Figueira da Foz	379 052 561	100.0
REN Vigor – 1994 (DL 93/90)	155 373 675	41.0
REN proposta CCRC – 2004 (DL 93/90)	204 445 185	53.9
REN proposta FLUC – 2012 (DL166/2008)	193 313 394	51.0

Quadro 3 – Cálculo de áreas das diferentes delimitações da REN

A terceira carta da REN (Guimarães, 2012) surge num projecto da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (FLUC), e visa delimitar a REN com base no novo RJREN. A aplicação dos novos critérios tem como resultado uma ocupação de cerca de 51% do território concelhio, sendo que ainda estão por excluir as áreas no âmbito da Carta de Ordenamento do PDM.

As figuras 17, 18 e 19 representam a simulação da sobreposição das três cartas disponíveis. Na figura 17 sobre põe-se a REN em vigor (verde) desde 1994 com a REN delimitada pela CCDRC (magenta) em 20. A grande diferença entre ambas está nas Cabeceiras das linhas de água, em que a REN da CCDRC tem delimitadas áreas muito superiores à REN em vigor. A figura 18 representa a sobreposição da REN em vigor (verde) com a REN delimitada pela FLUC (rosa/salmão). Nesta observação tem de se ter em conta que a REN da FLUC foi delimitada com base no Decreto-Lei n.º 166/2008 e ainda não sofreu qualquer exclusão (perímetros urbanos). Assim sendo, destaca-se as áreas referentes às dunas fósseis, em que a nova REN engloba maior área.

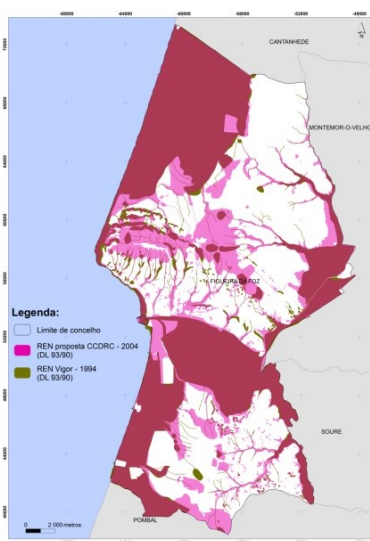


Figura 17 – REN vigor / REN Ccdrc

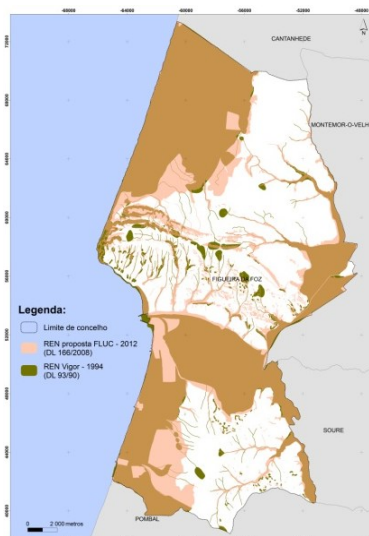


Figura 18 – REN vigor / REN Fluc

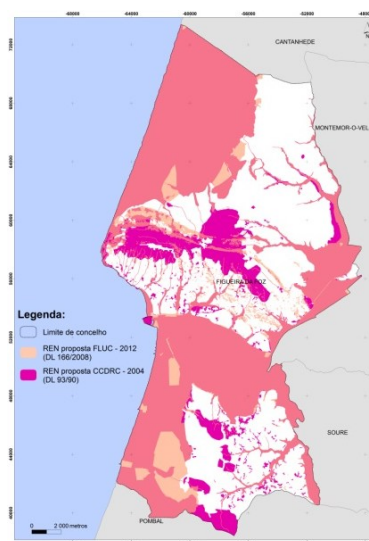


Figura 19 – REN Ccdrc / REN Fluc

Na última situação, figura 19, sobrepõe-se a REN da CCDRC (magenta) com a REN da FLUC (rosa/salmão). O destaque é essencialmente apontado às Cabeceiras das linhas de água e às Dunas fósseis. Tem de se ter em consideração que no novo RJREN não estão englobadas as áreas referentes às Cabeceiras das linhas de água.

Bibliografia

- Andrade, C.; Marques, F., Zêzere, J. (2010). Reserva Ecológica Nacional. Elaboração de orientações estratégicas de âmbito nacional – Litoral e instabilidade de vertentes. Relatório final. Fundação FCUL
- Cardoso J. (1984) – A erosão de bacias hidrográficas e o assoreamento de albufeiras, Doutoramento, Mitchell, J.K.; Bubenzer, G.D. (1980) – Soil erosion, Chapter 2- Soil loss estimation, Edited by M.J. Kirkby and R.P.C. Morgan, John Wiley and Sons Ltd.
- Ferro, V.; Giordano, G.; Lovino, M. (1991) – Isoerosivity and erosion risk map for Sicily, Hydrological Sciences Journal, Vol. 36-6, pp 549-564.
- Guimarães, C.; Amorim, M.; Maltez, A.; Soares, A. (2004) – Redelimitação da Carta da Reserva Ecológica Nacional do Concelho da Figueira da Foz. CCDRC. Coimbra.
- Guimarães, C. (2012) – Redelimitação da Carta da Reserva Ecológica Nacional do Concelho da Figueira da Foz, com base no DL 166/2008. FLUC. Ippodamus. Coimbra.

Ribeiro, L.; Mendes, M. (2010) - Reserva Ecológica Nacional. Elaboração de orientações estratégicas de âmbito nacional – Recursos hídricos subterrâneos. Relatório final. CG-IST.

Rodrigues, A. C. (2010). Reserva Ecológica Nacional. Elaboração de orientações estratégicas de âmbito nacional – Recursos hídricos superficiais. Relatório final. DCEA-FCT-UNL.

Wischmeier, W. H.; Smith, D.D. (1978) – Predicting rainfall erosion losses, U.S. Department of Agriculture in Cooperation with Agriculture Experiment Station, A guide to conservation planning, Supersedes Agriculture Handbook n.º 282.

INAG (2010) Despacho n.º 12/2010, de 25 de janeiro

DR (1990) Decreto-Lei N.º 93/90, de 19 de Março

DR (2005) Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água)

DR (2008) Decreto-Lei N.º 166/2008, de 22 de Agosto

DR (2008) Declaração de Retificação n.º 63-B/2008, de 21 de Outubro

DR (2008) Portaria n.º 1247/2008, de 4 de Novembro

DR (2008) Portaria n.º 1356/2008, de 28 de Novembro

DR (2009) Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de maio

DR (2012) Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2012, de 3 de Outubro

Situações sinópticas associadas aos grandes incêndios florestais em Portugal Continental

Flora Ferreira-Leite, CEGOT, Bolseira de Doutoramento da FCT, floraferreiraleite@gmail.com

Filipe Botelho, CEGOT, fmlbotelho@hotmail.com

Nuno Ganho, CEGOT, Dep. Geografia, FLUC, nganho@netvisao.pt

António Bento-Gonçalves, CEGOT, Dep. Geografia, Univ. Minho, bento@geografia.uminho.pt

Resumo

Em Portugal, por razões meramente estatísticas, a Autoridade Florestal Nacional – AFN (atual Instituto de Conservação da Natureza e da Floresta - ICNF) definiu como ‘grandes incêndios florestais’ (GIF), aqueles cuja área ardida fosse superior a 100ha. Nos últimos 10 anos, de 2003 a 2012, foram contabilizados, no território continental português, 31 GIF com dimensão superior a 5000ha (12 deles com área superior a 10000ha), tendo estes ocorrido sempre nos meses de julho a setembro.

Muito embora a relação existente entre determinadas situações sinópticas e a ocorrência de GIF ser já conhecida em Portugal, tendo vários autores tentado identificar as mais favoráveis (F. Rebelo, 1980; L. Lourenço, 1988; L. Cunha e A. Bento-Gonçalves, 1994), na nova realidade dendrocaustológica, que poderá mesmo configurar a existência de um novo regime de fogo em Portugal, é fundamental identificar padrões sinópticos associados aos GIF (superiores a 5000ha), o que poderá constituir uma importante ferramenta meteorológica na gestão dos incêndios florestais.

Palavras-chave

Grandes incêndios florestais, situações sinópticas, ferramenta de gestão.

Abstract

In Portugal, for purely statistical reasons, the National Forestry Authority - NFA (now Institute for Nature and Forestry Conservation - INFC) defined as 'large forest fires' (LFF), those that burnt an area greater than 100ha. Over the past 10 years, from 2003 to 2012, were accounted, for Portuguese mainland territory, 31 GIF larger than 5000ha (12 of them with an area exceeding 10000ha), and these always occurred in the months from July to September.

Although the relationship between certain synoptic situations and the occurrence of GIF is already known in Portugal, several authors tried to identify the most favorable (F. Rebelo, 1980; L. Lourenço, 1988; L. Cunha e A. Bento-Gonçalves, 1994), in the new reality of fire, that can even configure the existence of a new fire regime in Portugal, it is essential to identify synoptic patterns associated with GIF (5000ha above), which could be an important meteorological tool in the management of wildfires.

Keywords

Large forest fires, synoptic type, management tool.

Introdução

Os grandes incêndios florestais, a nível mundial, sempre existiram, mesmo em locais climaticamente menos propensos à sua ocorrência, como sejam o Alasca, o Canadá ou a Sibéria (F. Rebelo, 1996) e são

um problema recorrente em alguns países, como por exemplo na Austrália ou nos EUA. No entanto, apesar de se tratar de um problema global, quer pela repartição espacial quer pela sua evolução temporal, não existe na literatura nacional ou internacional uma definição universal de ‘grande incêndio florestal’ (GIF), sendo que esta varia normalmente de país para país (F. X. Viegas, 1998). Aliás, vários são os critérios encontrados na literatura utilizados para definir um GIF, mas o mais comumente utilizado é considerar-se classes de dimensão do fogo em termos da sua área ardida. Na Europa, os incêndios superiores a 100ha (Z. Bermudez *et al.*, 2009), 500ha (J. Moreno *et al.*, 1998) ou 1.000ha (J. Piñol *et al.*, 1998; F. X. Viegas, 1998) são geralmente considerados GIF. Em Portugal, por razões meramente estatísticas, a ex- AFN, atual ICNF, define como GIF os incêndios cuja área ardida seja superior a 100ha¹. Mas, se em termos estatísticos o critério da dimensão é importante, em termos operacionais, ambientais ou humanos, a duração, a extensão (quando superior à média da região onde ocorre), a intensidade do incêndio (que pode impedir o seu controlo), a severidade (que pode provocar importantes danos ambientais), o local onde ocorre (que pode colocar vidas e bens em perigo – interfaces urbano-rurais), os meios envolvidos, o número de vítimas mortais, os prejuízos ou ainda a velocidade de propagação das chamas, entre outros, parecem-nos ser elementos fundamentais a ter em conta numa definição de GIF.

Independentemente das questões levantadas acima e sobre as quais deve recair alguma atenção mas que se consideram secundárias neste trabalho, a verdade, porém, é que os excecionais registos de incêndios dos últimos anos, por exemplo 1978/79 e 1994 em Espanha; 1998, 2000 e 2007, na Grécia; 2003 e 2005, em Portugal e 2003 um pouco por toda a Europa, ajudaram a realçar a importância dos GIF (entendidos como incêndios de grandes dimensões em termos da sua área ardida) no Sul da Europa Mediterrânea (I. Oliveras *et al.*, 2009; J. Piñol *et al.*, 1998; J. G. Pausas, 2004; G. Xanthopoulos, 2007).

A compreensão dos fatores que regem a incidência e a propagação de GIF é, portanto, imprescindível para apoiar o planeamento eficaz de mitigação e combate a incêndios (L. Cunha e A. Bento-Gonçalves, 1994). A incidência e o tamanho dos incêndios são naturalmente influenciados por uma série de fatores, dos quais queremos destacar, em particular neste trabalho, as situações sinópticas que poderão estar associadas à ocorrência dos GIF de maiores dimensões (com área ardida superior a 5000ha) ocorridos na última década (2003-2012).

1. Grandes incêndios florestais em Portugal Continental (2003-2012)

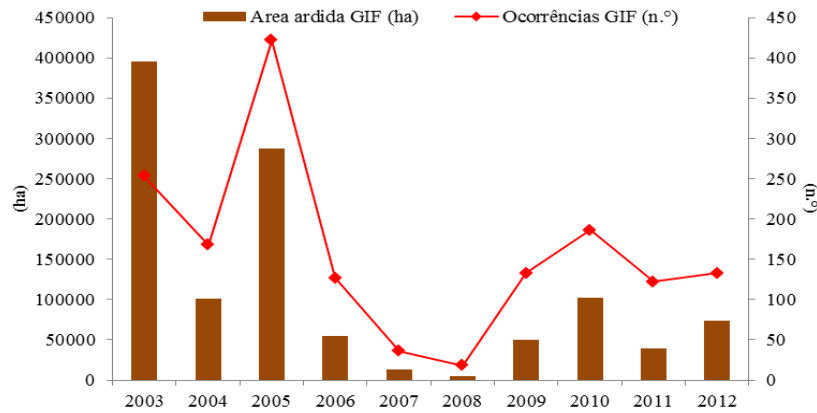
Numa tentativa de apurarmos a importância dos GIF no âmbito dos incêndios florestais e da área ardida totais, verificamos que estes, desde há 3 décadas, detêm uma importância significativa, sobretudo no que concerne à área florestal (mato e povoamentos) que queimam.

¹ Na década de 70 do século passado a então Direção Geral das Florestas considerava como GIF os incêndios cuja área ardida fosse superior a 10ha (L. Cunha e A. Bento-Gonçalves, 1994).

Com base nas estatísticas dos incêndios disponibilizadas pelo ICNF (2012), observa-se que no decénio 1983-1992 os GIF representaram 1,3% do total das ocorrências de incêndios florestais (superiores a 1ha) registadas nesses 10 anos, sendo este o valor mais significativo das últimas 3 décadas (0,6% em 1993-2002 e 0,7% em 2003-2012). Muito embora, no que respeita à área ardida, esta não tenha sido a década mais representativa pesem embora os 71,4% de área ardida por GIF contra 63,3% registados entre 1993 e 2002 e os 79,3% da última década, constituindo este último, o valor mais significativo das últimas três décadas. Emerge assim um aspeto que importa assinalar, o facto de nos últimos dez anos se terem registado os grandes incêndios florestais de maior dimensões, isto porque, apesar de não se ter registado entre 2003 e 2012 a maior percentagem de ocorrências de GIF registou-se a maior área ardida, o que significa que cada ocorrência observada nesta década queimou mais do que as registadas nas anteriores. Isto representa portanto, que embora o número dos grandes incêndios florestais não tenha vindo a aumentar ao longo dos anos, tem-se registado um aumento dos maiores “grandes incêndios”.

Pelo referido acima propusemo-nos analisar as particularidades das ocorrências e respetivas áreas ardidas dos grandes incêndios florestais da última década. Com base na mesma fonte (ICNF) verificamos que no conjunto dos últimos dez anos, 2003 foi aquele que registou a maior área ardida, com os grandes incêndios florestais a serem responsáveis por mais de 395640ha, 92% do total da área ardida, embora representassem menos de 1% das ocorrências (253 ocorrências). Já o ano de 2005 foi aquele em que mais ocorrências de GIF foram registadas embora com uma área ardida inferior ao ano de 2003, mas mesmo assim muito significativa, representando 85% do total das áreas ardidas nesse ano (num total de 287668ha). Estes constituem de facto os anos mais preocupantes em termos da ocorrência de grandes incêndios e da sua área ardida (fig. 1). Para os valores máximos atingidos nestes dois anos, de áreas ardidas no caso de 2003, e número de ocorrências em 2005, muito contribuíram as condições meteorológicas, que se apresentaram bastante favoráveis tanto à ignição como à propagação de incêndios nestes anos² (L. Lourenço *et al.*, 2012).

² Os GIF estão dependentes de uma série de fatores e constrangimentos que não interessa aqui enumerar. Mas, se as condições climáticas são um dos condicionalismos importantes para a presença de GIF, sendo este o aspeto que queremos realçar neste trabalho, não podemos deixar de referir a importância da gestão dos espaços florestais. A distribuição espacial dos GIF pode constituir um instrumento essencial para a identificação das principais áreas a intervir (L. Lourenço *et al.*, 2012)



Fonte: ICNF, 2012

Fig. 1 - Ocorrências de GIF (n.º) e área ardida (ha) por GIF, por ano, entre 2003 e 2012, em Portugal Continental

Por outro lado, os anos de 2007 e 2008 foram aqueles que registaram menos GIF, relativamente ao número total de ocorrências, 0,2% (36 ocorrências) e 0,1% (18 ocorrências), respetivamente, acompanhados de uma menor área ardida, 42,6%, correspondentes a 13615ha, e 25,9% (4339ha). A partir de 2008, incrementa-se novamente tanto o número de ocorrências como as áreas ardidas por GIF, sem se ultrapassar contudo, os valores atingidos nos anos de 2003 e 2005.

Desagregando a informação relativa aos grandes incêndios na última década verifica-se que as ocorrências mais frequentes foram as que queimaram áreas entre os 100 e os 500ha, representando um pouco mais de 71% do total das ocorrências de GIF, tendo estas sido responsáveis por 22,3% da totalidade das áreas ardidas por GIF neste período. Os de maiores dimensões, como aqueles com área superior a 5.000ha, representaram 1,9% do total das ocorrências e queimaram 27% da área total ardida por GIF (Tabela II e III), confirmando que de facto, em termos gerais, os GIF representam uma pequena fração do número total de incêndios mas são responsáveis por uma grande percentagem da área total ardida

Tabela II - Evolução do número de ocorrências e das áreas ardidas de grandes incêndios florestais, por classes de dimensão, em percentagem

	[100-500] ha (%)	[100-500] ha (%)	[500-1000] ha (%)	[500-1000] ha (%)	[1000-5000] ha (%)	[1000-5000] ha (%)	[5000-10000] ha (%)	[5000-10000] ha (%)	[10000-20000] ha (%)	[10000-20000] ha (%)	>20000 ha (%)	>20000 ha (%)
2003	53,4	7,7	14,6	6,7	24,5	36,0	4,0	18,0	3,2	25,9	0,4	5,5
2004	68,5	24,6	17,3	20,1	13,1	34,8	0,6	7,9	0,6	12,6	0,0	0,0
2005	67,5	23,4	18,0	18,5	13,0	41,8	1,2	12,2	0,2	4,1	0,0	0,0
2006	80,3	41,7	14,2	23,6	4,7	24,5	0,8	10,2	0,0	0,0	0,0	0,0
2007	83,3	44,8	11,1	21,2	5,6	34,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2008	88,9	73,4	11,1	26,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2009	82,7	44,3	10,5	20,1	6,0	21,6	0,8	14,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2010	72,6	28,1	14,0	18,0	12,9	48,9	0,5	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2011	83,6	54,4	11,5	23,5	4,9	22,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2012	81,2	31,4	11,3	14,9	6,8	24,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	29,0
Média	71,2	22,3	14,7	14,8	12,1	36,0	1,2	11,8	0,6	11,3	0,1	3,9

Fonte: ICNF, 2012

2. Situações sinópticas associadas aos grandes incêndios florestais em Portugal Continental (2003-2012)

Os regimes pluviométricos de carácter mediterrâneo, em que se conjugam condições estivais, mais ou menos longas, de elevadas temperaturas com escassez de precipitação, são particularmente favoráveis aos GIF. Em Portugal Continental, entre os anos de 2003 e 2012, inventariaram-se 31 incêndios com estas características, todos eles ocorridos em 82 dias dos meses de julho, agosto e setembro (Tabela IV). Embora normalmente, durante o Verão, na fachada atlântica da Península Ibérica, as condições atmosféricas sejam quase sempre favoráveis à deflagração de fogos florestais, à exceção de alguns (poucos) dias em que ocorre precipitação, períodos há em que tais condições são particularmente propícias, mais do que nos restantes dias. Subjacente a esta variabilidade interdiurna, intraestival e interestival, está toda uma diversidade de tipos de tempo (N. Ganho, 1991), imposta por uma diversidade de situações sinópticas suprajacentes a variações da dinâmica atmosférica regional, especialmente na baixa troposfera, e na sua interação com fatores geográficos intervenientes à escala do território de Portugal Continental. Entre estes tipos de tempo estão os que determinam maior risco de incêndio florestal, que correspondem a períodos de temperaturas mais elevadas conjugadas com muito baixos valores de humidade relativa, restringidos às regiões do interior, ou generalizando-se a todo o território, inclusive ao litoral ocidental, onde são menos frequentes, mas onde o vento é, quase sempre, mais forte e persistente. Tudo na dependência da fisionomia do campo de pressão e da direção e velocidade dos fluxos à superfície, do estado termodinâmico vertical da troposfera e dos movimentos verticais do ar, e da origem, trajeto e características das massas de ar que invadem o território.

São as situações sinópticas que vigoraram durante os períodos em que ocorreram os GIF inventariados no período em análise, que se classificam e caracterizam, do ponto de vista da dinâmica atmosférica regional e da frequência de ocorrência, com o objetivo de aplicação à prevenção dos riscos dendrocaustológicos.

TABELA IV - Ocorrências e área ardida de GIF, de dimensão igual ou superior a 5000ha, entre 2003 e 2012

Ano	Distrito	Concelho	Freguesia	Data alerta	Área ardida (ha)
2003	Faro	Monchique	Alferce	2003-09-11	16008
2003	Faro	Silves	Silves	2003-08-12	11703
2003	Faro	Monchique	Marmelete	2003-08-08	12342
2003	Portalegre	Nisa	São Matias	2003-07-30	14400
2003	Portalegre	Gavião	Belver	2003-08-01	14412
2003	Portalegre	Nisa	Montalvão	2003-07-31	8279
2003	Portalegre	Castelo de Vide	São João Baptista	2003-07-31	8700
2003	Beja	Odemira	Saboia	2003-09-12	9317
2003	Castelo Branco	Vila Velha de Ródão	Vila Velha de Ródão	2003-08-03	5000
2003	Castelo Branco	Oleiros	Orvalho	2003-07-29	9018
2003	Castelo Branco	Oleiros	Isna	2003-08-01	10800
2003	Castelo Branco	Vila de Rei	Fundada	2003-07-30	8720
2003	Castelo Branco	Sertã	Ermida	2003-08-02	10021
2003	Castelo Branco	Castelo Branco	Almaceda	2003-07-28	5110
2003	Castelo Branco	Proença-a-Nova	Sobreira Formosa	2003-08-01	12920
2003	Castelo Branco	Idanha-a-Nova	Proença-a-Velha	2003-08-14	5728
2003	Santarém	Mação	Envendos	2003-08-03	5627
2003	Santarém	Abrantes	São Miguel do Rio Torto	2003-08-02	5900
2003	Santarém	Chamusca	Ulme	2003-08-02	21897
2004	Faro	Loulé	Alte	2004-07-26	12807
2004	Beja	Almodôvar	São Barnabé	2004-07-26	8000
2005	Guarda	Seia	Vide	2005-07-19	7051
2005	Coimbra	Pampilhosa da Serra	Vidual	2005-08-13	11707
2005	Aveiro	Arouca	Janarde	2005-08-03	8556
2005	Santarém	Ourém	Urqueira	2005-08-04	5650
2005	Santarém	Abrantes	Fontes	2005-08-20	6694
2005	Vila Real	Vila Pouca de Aguiar	Parada de Monteiros	2005-08-07	7086
2006	Viana do Castelo	Arcos de Valdevez	Carralcova	2006-08-06	5590
2009	Guarda	Sabugal	Sortelha	2009-08-30	7080
2010	Viseu	São Pedro do Sul	São Cristovão De Lafões	2010-08-06	5066
2012	Faro	Tavira	Cachopo	2012-07-18	24843

Fonte: ICNF, 2012

2.1. Classificação da diversidade de situações sinópticas

No período estival, nos níveis médios e altos da troposfera, a par do enchimento e contração latitudinal do vórtice circumpolar, a cintura das altas pressões subtropicais desloca-se para latitudes mais elevadas, mergulhando as regiões subtropicais, especialmente as das fachadas ocidentais dos continentes e orientais dos oceanos, nos fluxos subsidentes que a caracterizam. Estas condições de abrigo aerológico, em

circulação zonal (Abz), ou em circulação meridiana (Abm) em crista de eixo ibérico ou em gota-quente, dificultam a penetração de perturbações da frente polar (Pfp) ou de perturbações de gota-fria (Pgf) geradoras de convecção suficientemente espessa para originar episódios de precipitação significativa nestas regiões subtropicais, onde se enquadra a Península Ibérica e, naturalmente, o território de Portugal Continental. Nesta altura do ano, as perturbações frontais que, pontualmente, varrem o país, fazem-no em situação de margem anticiclónica, inibidora das ascendências, e a instabilidade determinada por eventuais perturbações de gota-fria é mitigada pela rápida tropicalização do ar polar a todos os níveis da troposfera.

A continuidade zonal das altas pressões subtropicais em altitude é substituída, na baixa troposfera, por células anticiclónicas, de carácter dinâmico, quentes ou mistas quando no seu flanco oriental é injetado ar polar, classificadas, no caso concreto do espaço que abrange o Atlântico Oriental, a Europa e o Mediterrâneo, em função da localização do seu núcleo, da sua fisionomia e da sua estrutura interna, em distintos tipos de anticiclones (C. Ramos, 1986 e 1987; N. Ganho, 1991), na dependência direta do regime de circulação do fluxo circumpolar dos níveis médios a altos da troposfera, nas latitudes médias. A referida classificação dos anticiclones, atlânticos ou europeus, distingue os seguintes: anticiclone atlântico subtropical (As) - comumente conhecido por anticiclone dos Açores -, anticiclone atlântico misto (Aa), anticiclone atlântico misto com apófise polar (Ap), anticiclone atlântico misto estendendo-se pela Europa Ocidental (Ao), ou anticiclone europeu (Ae). Contempla ainda mais três anticiclones, nomeadamente: anticiclone atlântico misto ligado ao anticiclone térmico europeu (At), que não foi aqui considerado pelo facto de, durante o Verão, não existir o anticiclone térmico europeu, e os anticiclones ibero-mediterrâneo (Am) e ibero-africano (Ai), ambos centrados sobre a Península Ibérica mas de aparecimento muito raro no Verão, pelo facto de nesta época do ano o interior ibérico inibir a manifestação de anticiclogénese de superfície.

As características da anticiclogénese e a dinâmica espaço-temporal da fisionomia dos anticiclones que influenciam a fachada atlântica da Península Ibérica, condicionam a circulação regional na baixa troposfera, determinando a direção e velocidade dos fluxos e as características das massas de ar que invadem o território, constituindo, por isso, um dos fatores fundamentais para a compreensão dos tipos de tempo estivais e da sua sucessão habitual. Mas só quando considerados na sua interação com a deformação ibérica do campo de pressão à superfície, de origem térmica.

Com efeito, o forte aquecimento do ar pela base nos meses estivais sobre a Península Ibérica e os acentuados contrastes térmicos de superfície entre esta massa terrestre e o Atlântico adjacente, gera campos de pressão de origem térmica, de carácter quase permanente, restringidos aos níveis mais baixos da troposfera e a que se sobrepõem, normalmente acima do geopotencial a 850hPa, as altas pressões subtropicais. Este campo de pressão pelicular manifesta-se, ou como uma depressão ibérica fechada (Bif), cuja pressão não desce aquém dos 1010hPa, ou como uma deformação em vale (Biv), abrangendo toda a

Península Ibérica, do flanco SE ou Sul das células anticiclónicas que influenciam esta região. Os fluxos sinópticos de superfície e o tipo e características das massas de ar que são canalizadas para Portugal Continental, dependem muito da posição do centro da baixa térmica fechada ou do eixo do vale térmico em relação ao território português e da circulação conjunta com as células anticiclónicas com que interagem. Quando o centro depressionário ou o eixo do vale se posicionam mais para o interior da Península Ibérica - em Espanha (esp) ou no interior português (int) - os gradientes barométricos W-E sobre Portugal fomentam fluxos, à superfície, de NW ou N, especialmente no litoral ocidental, constituindo o sistema de “nortada”. A nortada é habitualmente mais forte e persistente quando o campo depressionário ibérico interage com os anticiclones Aa ou Ap, uma vez que a intrusão de ar polar nestes anticiclones intensifica os gradientes barométricos na fachada atlântica da Península Ibérica, mas também se faz sentir com a influência do anticiclone As, ou dos anticiclones Ao e Ae. Nestas condições ocorre a advecção de massas de ar Polar marítima direta (Pmd) ou tropicalizada (Pmt) quando dominam os anticiclones Ap e Aa, ou Polar continental direta (Pcd) ou tropicalizada (Pct), transportadas na circulação conjunta da baixa térmica ibérica com os anticiclones Ao ou Ae, ou ainda Tropical marítima direta (Tmd) ou continentalizada (Tmc), canalizadas pela interação entre a baixa térmica ibérica e o anticiclone As, no primeiro caso com a crista desenvolvida diretamente para a Península Ibérica, no segundo caso com a expansão da crista por sobre o Golfo da Biscaia, França e Península Ibérica. Em qualquer uma destas situações, quando o gradiente barométrico de superfície sobre Portugal é mais débil, o arrefecimento pela base das massas de ar em contacto com o Atlântico adjacente, superficialmente arrefecido pelo mecanismo de *upwelling* oeste ibérico (D. B. Ferreira, 1984) induzido pelo sistema de nortada, dá origem a uma massa de ar marítimo, de carácter pelicular, fresca e muito húmida (Amp), que invade as regiões do litoral Norte e Centro do país, especialmente durante a madrugada e manhã, com penetração continental limitada e variável em função da topografia, responsável, nas áreas invadidas, por temperaturas mais baixas e humidade relativa mais elevada do que no resto do território, para além de nebulosidade baixa e nevoeiros de advecção, de dissipação matinal.

As condições de tempo mais quente e de maior seca do ar, generalizadas a todo o território de Portugal Continental, inclusive ao litoral Oeste, e que, quando intensas e persistentes constituem “ondas de calor”, ocorrem quando, ou o centro da baixa térmica fechada, ou o eixo da baixa térmica em vale, migram para o litoral Oeste (lit), ou ainda, quando o vale térmico ibérico se agrega ao campo depressionário de origem térmica do Noroeste de África, constituindo-se como uma baixa térmica ibero-africana (Bia), muitas vezes com um centro depressionário fechado no seu interior, posicionado no Sul, ou a Sul do território (naf). Este tipo de fisionomia do campo térmico ibérico ou ibero-africano insere-se, normalmente, no flanco Sul do anticiclone As, muito distendido para o mediterrâneo ocidental e Norte de África, ou no flanco Sul do anticiclone Ae ou mesmo do anticiclone Ao. Portugal Continental fica, assim, diretamente sob influência

da circulação do flanco oriental do vale térmico ou da baixa térmica fechada, com fluxos de NE, E, ou SE, atenuando ou anulando o sistema de nortada, fomentando a invasão de massas de ar, ou Tropical continental ibérica (Tci), ou, quando a percurso sobre o Noroeste africano é suficientemente longo, Tropical continental africana (Tca), as mais quentes e secas que afluem à fachada atlântica da Península Ibérica e a que, por isso, estão associados os mais elevados riscos de ocorrência de GIF. A mitigação ou desaparecimento destas condições de elevado risco dendrocaustológico ocorre com a substituição da influência direta das massas de ar tropical com trajeto continental por invasão de ar marítimo no litoral, ou de massas de ar com origem polar, recente ou tropicalizado, influenciando todo o território. O que implica a deslocação para Leste, ou do eixo do vale térmico ibérico ou ibero-africano, ou do centro da baixa térmica fechada, com reconstituição do sistema de nortada e interrupção do fluxo direto do Norte de África nos níveis baixos da troposfera. As causas sinópticas desta modificação do padrão do campo de pressão de superfície associado às ondas de calor, e que ocorre em fase com condições de abrigo aerológico zonal (Abz) ou em crista (Abc) em altitude, é a invasão dos níveis médios e altos da troposfera ibérica por advecção polar fria, em vale (Afv) ou em gota (Afg). Quando esta advecção polar em altitude se sobrepõe à baixa térmica ibérica, esta transforma-se em baixa ibérica mista (Bim), acentua-se o gradiente térmico vertical e geram-se condições de instabilidade, favoráveis ao aparecimento de células nebulosas de desenvolvimento vertical e de precipitação, sob a forma de aguaceiros, por vezes fortes, de chuva ou de granizo, e de trovoadas dispersas, com particular incidência nas regiões do interior, que no Verão não perduram senão por muito curtos períodos de tempo, mas que concorrem para a extinção de incêndios florestais.

Na Tabela V sintetizam-se e classificam-se, então, as situações sinópticas que caracterizam, normalmente, a dinâmica atmosférica na Europa, Atlântico Norte Oriental e Mediterrâneo Ocidental, no período estival, e que estão na base da diversidade de tipos de tempo de Verão em Portugal Continental e na explicação das condições, mais ou menos favoráveis aos incêndios florestais nesta época do ano.

Tabela V - Classificação das situações sinópticas - 00h UTC (Fonte: arquivo “Wetterzentrale”)

ALTITUDE (500hPa)	
Abz: Abrigo aerológico em circulação zonal Abm : Abrigo aerológico em circulação meridiana (crista ou em gota-quente)	Afv: Advecção fria em vale Afg: Advecção fria em gota
SUPERFÍCIE (nmm)	
Perturbação Pfp - Perturbação frontal polar Pgf - Perturbação de gota-fria	
Anticiclone As - Anticiclone atlântico subtropical (anticiclone dos Açores) Aa - Anticiclone atlântico misto Ap - Anticiclone atlântico misto com apófise polar Ao - Anticiclone atlântico misto estendendo-se pela Europa Ocidental Ae - Anticiclone europeu Am - Anticiclone ibero-mediterrâneo Ai - Anticiclone ibero-africano	Baixa térmica Bif - Baixa térmica ibérica fechada Biv - Baixa térmica ibérica em vale Bia - Baixa térmica ibero-africana Bim - Baixa ibérica mista (fechada ou em vale, sobreposta por advecção fria em vale ou em gota) Posição do núcleo da baixa térmica fechada ou do eixo da baixa térmica em vale em relação ao território do continente esp - Espanha int - interior lit - litoral Oeste naf - Norte de África
Massa de ar invasora do território do continente em função da sua origem e trajecto Pmd - Polar marítima direta Pmt - Polar marítima tropicalizada Pcd - Polar continental direta Pct - Polar continental tropicalizada Tmd - Tropical marítima direta Tmc - Tropical marítima continentalizada Tci - Tropical continental ibérica Tca - Tropical continental africana Amp - Advecção de ar marítimo com origem no atlântico próximo, restrito aos níveis baixos da troposfera (pelicular)	Fluxo sinóptico N - Norte NW - Noroeste W - Oeste SW - Sudoeste S - Sul SE - Sudeste E - Este NE - Nordeste

2.2. Caracterização estatística das situações sinópticas

Procede-se, em seguida, à aplicação da classificação das situações sinópticas inventariadas na Tabela V, aos 82 dias dos meses de julho, agosto e setembro dos anos de 2003 a 2012, durante os quais lavraram 31 grandes incêndios florestais em Portugal Continental e à caracterização estatística, do ponto de vista da sua frequência de ocorrência no período em análise (Tabela VI).

Através da análise constata-se que predominaram, em altitude (geopotencial a 500hPa), as situações de abrigo aerológico (86,5% da amostra), das quais 46,3% estiveram associadas a uma circulação meridiana, em crista ou relacionadas com uma gota quente, e 40,2% associadas a uma circulação zonal. Nos 13,4% dos dias em que não se observaram situações de abrigo aerológico, verificou-se a ocorrência de advecções frias em vale (11,0%) ou em gota fria (2,4%), que corresponderam, quase sempre, às situações sinópticas que facilitaram o combate aos incêndios florestais e consequentemente à sua extinção.

Tabela VI - Frequências absolutas (nº dias) e relativas (%) de ocorrência das situações sinópticas para a totalidade da amostra de (período analisado de 82 dias), e das situações sinópticas associadas à advecção de massas de ar Tca e Tci (para a subamostra de 53 dos 82 dias do período analisado), em Portugal Continental.

Situações Sinópticas	Nº dias	%	Situações Sinópticas	Nº dias	%	Massa de Ar -->		Tca		Tci	
						Situações Sinópticas	Nº dias	%	Nº dias	%	
Abz	33	40,2	N	14	17,1	Abz	13	24,5	8	15,1	
Abm	38	46,3	NW	15	18,3	Abm	25	47,2	7	13,2	
Afv	9	11,0	W	3	3,7	Afv					
Afg	2	2,4	SW	3	3,7	Afg					
			S	2	2,4	As	22	41,5	13	24,4	
			SE	6	7,3	Aa	4	7,6	2	3,8	
			E	27	32,9	Ap	3	5,7			
			NE	12	14,6	Ao					
As	43	60,6	Pmd	3	3,2	Ae	9	17,0			
Aa	15	21,1	Pmt	8	8,5	Ai					
Ap	3	4,2	Pcd	0	0,0	Am					
Ao	1	1,4	Pet	6	6,4	Bif	3	5,7	6	11,3	
Ae	9	12,7	Tmd	7	7,4	Biv	6	11,3	5	9,4	
Ai	0	0,0	Tmc	4	4,3	Bia	29	54,7	4	7,6	
Am	0	0,0	Tci	15	16,0	Bim					
			Tca	38	40,4	esp	1	1,9	5	9,4	
			Amp	13	13,8	int	7	13,2	2	3,8	
Bif	17	21,8				lit	14	26,4	6	11,3	
Biv	23	29,5				naf	16	30,2	2	3,8	
Bia	34	43,6				N	2	3,8	4	7,6	
Bim	4	5,1				NW	2	3,8	2	3,8	
esp	24	30,8				W					
int	14	17,9				SW					
lit	21	26,9				S	2	3,8			
naf	19	24,4				SE	6	11,3			
						E	20	37,7	5	9,4	
						NE	6	11,3	4	7,6	

Se em altitude predominaram as situações de abrigo aerológico, à superfície, como seria expectável, dominaram condições anticiclónicas. Recorrendo mais uma vez à Tabela VI observa-se que o anticiclone atlântico subtropical (As), com 60,6% das observações, é o predominante, seguido do atlântico misto (Aa) e do europeu (Ae), com 21,1% e 12,7% das observações, respetivamente. Os anticiclones atlântico misto estendendo-se pela Europa Ocidental (Ao) e atlântico misto com apófise polar (Ap) tiveram uma frequência quase residual, tendo ocorrido em apenas 5,6% dos dias em análise.

A partir da análise da cartografia sinóptica do período em estudo, constatou-se, em 95% dos dias, a existência de baixas pressões térmicas sobre a Península Ibérica, com predomínio da baixa ibero-africana (43,3%) relativamente à baixa ibérica em vale (29,5%) e à baixa ibérica fechada (21,8%), cujo núcleo depressionário ou eixo do vale, consoante os casos, se localizou, em 30,8% das observações em território espanhol, em 26,9% no litoral oeste de Portugal Continental e em 24,4% das observações no Norte de África.

Da ação conjunta dos vários centros de ação supracitados, de acordo com a Tabela VI, constata-se que durante o período analisado predominaram os fluxos sinópticos de este, em 32,9% da amostra, seguidos dos de norte e noroeste, com 17,1% e 18,3%, respetivamente.

No entanto, o fator mais fortemente explicativo dos valores de temperatura e de humidade relativa, à superfície, é o tipo de massa de ar que invade o território de Portugal Continental. As massas de ar que determinam a combinação de mais elevadas temperaturas com os menores valores de humidade relativa são a Tca (Tropical continental africana) e a Tci (Tropical continental ibérica), precisamente aquelas que mais frequentemente fizeram sentir a sua influência no período em análise. A frequência de ocorrência da massa de ar Tca foi de 46,3% da amostra e da massa de ar Tci de 18,3% da amostra, perfazendo 53 dias (64,6% da amostra) do total de 82 dias considerados. Nos restantes 29 dias (35,4%) do período analisado, verificou-se a influência de outros tipos de massas de ar.

Considerando só os 53 dias em que dominou a advecção das massas de ar Tca e Tci, a frequência de ocorrência de cada uma destas massas de ar foi de, respetivamente, 71,7% e 28,3% da subamostra. Para esta mesma subamostra calcularam-se as frequências de ocorrência absoluta (nº dias) e relativa (%) das diferentes situações sinóticas subjacentes ou associadas à advecção de cada uma das massas de ar Tca e Tci, cujos resultados mais relevantes se passam a analisar (Tabela VI).

Cruzando os dados das duas massas de ar mais frequentes durante o período em análise com as restantes situações sinóticas, constata-se que a massa de ar tropical continental africana (Tca) está associada, em cerca de 47% dos casos, a uma circulação de abrigo aerológico em altitude de carácter meridiano (Abm). À superfície é transportada, na maioria das observações efetuadas, pela circulação conjunta de um anticiclone atlântico subtropical (As) - 41,5% - com uma depressão térmica ibero-africana (Bia) - 54,7% -, com o núcleo centrado ou no Norte de África (naf), em 30% dos dias, ou no Litoral Oeste (lit), em 26,4% dos dias. Esta massa de ar está maioritariamente associada a fluxos do quadrante este, nomeadamente de este (37,7%), sudeste (11,3%) e nordeste (11,3%), que ao corresponderem a trajetos continentais contribuem para a explicação dos reduzidos valores de humidade relativa e das elevadas temperaturas.

Apesar de apresentar uma representatividade bastante menor do que a massa de ar tropical continental africana (Tca), a tropical continental ibérica (Tci), corresponde à segunda mais frequente. Se a Tca estava claramente relacionada com situações de abrigo aerológico em circulação meridiana, a Tci apresenta uma frequência de ocorrência muito semelhante entre situações de abrigo aerológico em circulação zonal (15,1%) e em circulação meridiana (13,2%). À superfície, esta massa de ar está associada, na maior parte dos dias, à circulação conjunta de um anticiclone atlântico subtropical (24,4%) com uma baixa pressão térmica, normalmente do tipo ibérica fechada (11,3%) ou ibérica em vale (9,4%), com o núcleo centrado ou no litoral oeste da península (11,3%) ou em Espanha (9,4%). Tal como a Tca, também esta massa de ar está associada a fluxos sinóticos do quadrante este, nomeadamente de este (9,4%) ou de nordeste (7,6%). No entanto, os fluxos de norte também tiveram alguma relevância estatística, correspondendo a 7,6% das observações.

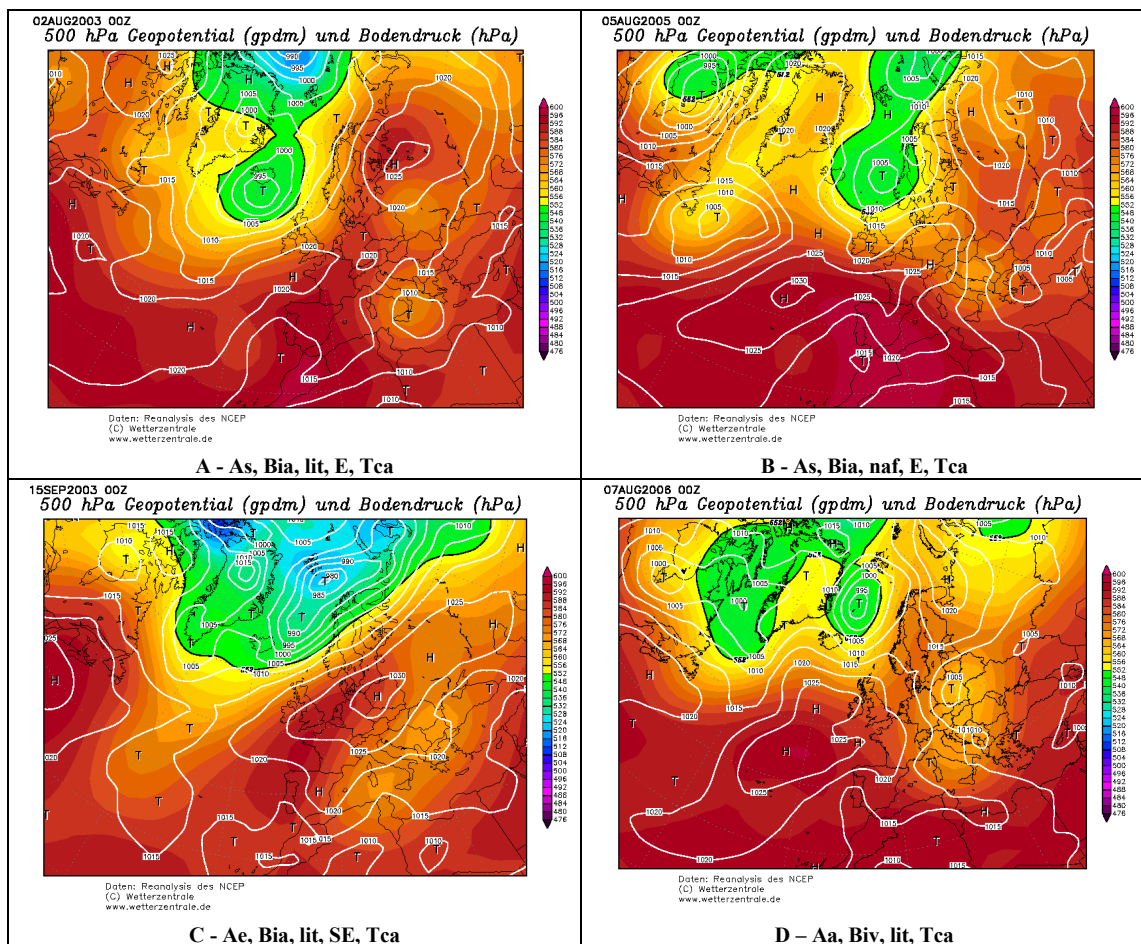
3. Conclusão

Muito embora o número dos grandes incêndios florestais não tenha vindo a aumentar ao longo dos anos, na última década registou-se um aumento dos maiores “grandes incêndios”, tendo-se vulgarizado os incêndios superiores a 100ha, pelo que se prevê que o ICNF passe, para efeitos estatísticos, a considerar GIF apenas os superiores a 1000ha.

Mesmo os maiores GIF, os superiores a 5000ha, embora ainda não sejam “vulgares” em Portugal, passaram, na última década, a fazer parte do nosso panorama dendrocaustológico pelo que, muito embora conscientes da complexa multiplicidade de fatores que os determinam, urge compreender as condições climático-meteorológicas a eles associadas.

Como síntese conclusiva da análise desenvolvida nos pontos anteriores, na figura 2 (A, B, C, e D) apresentam-se algumas das situações sinópticas, selecionadas do conjunto dos 82 dias do período analisado, exemplificativas das condições geradoras da combinação de mais altas temperaturas com os mais baixos valores de humidade relativa, e por isso, também, subjacentes aos mais elevados riscos dendrocaustológicos.

Fig. 2 - Situações sinópticas mais frequentemente associadas a condições favoráveis a grandes incêndios florestais em Portugal Continental.



Os padrões sinópticos que ilustram, relativamente semelhantes à escala do Atlântico Oriental, Europa e Mediterrâneo ocidental, apresentam “nuances” à escala mesoclimática da fachada atlântica da Península Ibérica responsáveis pela variabilidade interdiurna nas características termohigrométricas dos níveis mais baixos das massas de ar que invadem o território português. Um dos principais fatores explicativo desta variabilidade, para além da circulação conjunta dos anticiclones atlânticos ou europeus com a baixa térmica estival, é a fisionomia do campo térmico. Quando, independentemente do tipo de anticiclone com que se conjuga, ou o eixo do vale térmico ibérico ou ibero-africano se localiza no litoral português, ou no contexto deste vale se individualiza um núcleo depressionário imediatamente a sul da Península Ibérica, os fluxos de leste transportam massas de ar tropical continental, com trajeto predominantemente ibérico ou com longo trajeto sobre o noroeste de África. Nestas situações, em Portugal Continental, observa-se a combinação das mais elevadas temperaturas com os mais baixos valores de humidade relativa, generalizadas, inclusivamente, à faixa costeira ocidental e, conseqüentemente, as condições mais favoráveis aos incêndios florestais. Quando o eixo do vale se desloca para o interior do país, ou o núcleo depressionário migra para Espanha, a direção e sentido dos gradientes barométricos na fachada atlântica da Península Ibérica fomentam a instalação do sistema de nortada oeste ibérico e a advecção das massas de ar com características termohigrométricas de superfície mais moderadas, mitigando os riscos de incêndio florestal, mas não o suficiente para os suprimir. Tais condições só se verificam quando a dinâmica atmosférica regional favorece a convecção profunda e permite a ocorrência de precipitação significativa, o que, no período estival, só muito esporadicamente acontece.

Bibliografia:

- Bermudez, Z., Mendes, J., Pereira, J. M. C., Turkman, K. F., Vasconcelos, M. J. P. (2009). "Spatial and temporal extreme of wildfires sizes in Portugal". International Journal of Wildland Fire **18**: 983-991.
- Cunha, L., Bento-Gonçalves, A. (1994). "Clima e tipos de tempo enquanto características físicas condicionantes do risco de incêndio. Ensaio Metodológico". Cadernos de Geografia **13**: 3-13.
- Ferreira, D. B. (1984) - Le système climatique de l'upwelling ouest Ibérique. Linha de Acção de Geografia Física, (rel. Nº 19), C.E.G., INIC, Lisboa, 91p.
- Ganho, N. (1991). "Contribuição para o conhecimento dos tipos de tempo de Verão em Portugal - O exemplo de Coimbra". Cadernos de Geografia **10**: 431-513.
- Lourenço, L., Bento-Gonçalves, A., Vieira, A., Nunes, Adélia, Ferreira-Leite, F (2012). Forest Fires in Portugal. Portugal Economic, Political and Social Issues. A. Bento-Gonçalves, A. Vieira (Eds.). New York, Nova Publishers: 97-111.
- Moreno, J. M., Vazquez, A., Velez, R. (1998). Recent history of forest fires in Spain. Large Forest Fires. J. M. Moreno (Ed.). Leiden, The Netherlands, Backhuys Publishers: 159-185.
- Oliveras, I., Gracia, M., Moré, G., Retana, J. (2009). "Factors influencing the pattern of fire severities in a large wildfire under extreme meteorological conditions in the Mediterranean basin". International Journal of Wildland Fire **18**:755-764.

- Pausas, J. G. (2004). "Changes in fire and climate in the eastern Iberian Peninsula (Mediterranean basin)". Climate Change **63**:337-350.
- Piñol, J., Terradas, J., Lloret, F. (1998). "Climate warming and wildfire hazard and wildfire occurrence in coastal Eastern Spain". Climatic Change **38**:345-357.
- Ramos, C. (1986). Tipos de Anticiclones e Ritmo Climático de Portugal. Estudo de Climatologia. Linha de Ação de Geografia Física (rel. Nº 25), C.E.G., Lisboa, 236 p.
- Ramos, C. (1987). "A influência das situações anticiclónicas no regime da precipitação em Portugal". Finisterra **22**, **43**: 5-38.
- Rebelo, F. (1980) - "Condições de tempo favoráveis à ocorrência de incêndios florestais – análise de dados referentes a Julho e Agosto de 1975 na área de Coimbra". *Biblos*, 56, p. 653-673.
- Rebelo, F. (1996). "Florestas e grandes incêndios florestais no mundo". Territorium **3**: 5-10.
- Viegas, D. X. (1998). Weather, fuel status and fire occurrence: predicting large fires. Large Forest Fires. J. M. Moreno (Ed.). Leiden, The Netherlands, Backhuys Publishers: 31-49.
- Xanthopoulos, G. (2007). "Olympic flames". Wildfire **16**: 10-18.

O processo de AIA como instrumento de ordenamento do território e de gestão de recursos naturais - análise crítica da sua aplicação em Portugal

Nuno Formigo, FCUP – neformig@fc.up.pt

António Guerner Dias, FCUP – agdias@fc.up.pt

David da Fonte, AGRIPRO-Ambiente - dfonte@agriproambiente.pt

Luís Marques, ECOSATIVA - luis.marques@ecosativa.pt

Resumo

No trabalho que agora se apresenta, serão focadas, relativamente ao processo de AIA disposições legais que geram situações absurdas do ponto de vista da realização técnica de determinados tipos de avaliações; as dificuldades colocadas pelos diferentes interesses particulares; os problemas causados pela inexistência de uma sede de contraditório para dirimir divergências técnicas; condicionalismos técnicos criados pela necessidade de aplicação de determinadas metodologias de recolha e tratamento da informação.

Para cada um dos problemas expostos será apresentada uma proposta de actuação ou minimização do mesmo.

Palavras-chave

Impacte Ambiental; Ordenamento do Território; Gestão Ambiental; Recursos Naturais

Abstract

This work presents different aspects related to legal obligations that generate absurd situations from the point of view of the technical execution of certain types of evaluations; difficulties raised by the different ways of organization of the institutions that are players in the EIA process; problems caused by the inexistence of a court to solve conflicts between institutions and technical teams; problems raised by technical conditionalities arising from the obligation to use a given technique to sample or analyze information; the difficulties concerned with the conciliation of diverging interests of proponents, administration and technical teams.

To each of the problems presented a possible action to solve it will be presented.

1. Introdução

A primeira directiva europeia sobre Impacte Ambiental foi a Directiva 85/337/CEE. Entre outros, esta directiva incluía, no seu preâmbulo, os seguintes considerandos:

- “...a aprovação dos projectos públicos e privados que possam ter um impacte significativo no ambiente só deveria ser concedida após uma avaliação prévia dos efeitos significativos que estes projectos possam ter no ambiente...”
- “...esta avaliação deve efectuar-se com base na informação adequada, fornecida pelo dono da obra e, eventualmente, completada pelas autoridades e pelo público”
- “...afigura-se necessário que sejam harmonizados os princípios de avaliação dos efeitos no

ambiente, no que respeita, nomeadamente, aos projectos que deveriam ser sujeitos a avaliação, às principais obrigações dos donos de obra e ao conteúdo da avaliação...”

- “...os efeitos de um projecto no ambiente devem ser avaliados para proteger a saúde humana, para contribuir através de um ambiente melhor para a qualidade de vida, para garantir a manutenção da diversidade das espécies e para conservar a capacidade de reprodução do ecossistema enquanto recurso fundamental da vida...”

À Directiva 85/337/CEE seguiu-se, 12 anos depois, a Directiva 97/11/CE, que, em relação à anterior, introduziu, entre outras, as seguintes inovações:

- “...É conveniente criar um procedimento que permita ao dono da obra obter um parecer das autoridades competentes sobre o conteúdo e alcance das informações a elaborar e a fornecer, com vista à avaliação de impacte ambiental...”
- “...No âmbito deste processo, os Estados-membros podem exigir que o dono da obra forneça, nomeadamente, alternativas para os projectos relativamente aos quais tenciona apresentar um projecto...”

A Directiva 97/11/CE foi transposta para o direito nacional pelo Decreto-Lei nº69/2000, de 3 de Maio. Este decreto reconhece que “A avaliação de impacte ambiental é um instrumento preventivo fundamental da política do ambiente e do ordenamento do território, e como tal reconhecido na Lei de Bases do Ambiente”, assumindo que este instrumento de ordenamento do território e de gestão ambiental “constitui, pois, uma forma privilegiada de promover o desenvolvimento sustentável, pela gestão equilibrada dos recursos naturais, assegurando a protecção da qualidade do ambiente e, assim, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida do Homem”. Por fim, reconhece ainda que “se trata de um processo de elevada complexidade e grande impacte social, envolvendo directamente a vertente económica, pela grandeza da repercussão dos seus efeitos nos projectos públicos e privados de maior dimensão”.

É precisamente partindo do reconhecimento da complexidade do processo de AIA, e de que cada situação apresenta as suas próprias especificidades, que este trabalho pretende chamar a atenção para algumas vicissitudes do processo, tal como actualmente o mesmo se desenrola em Portugal, com repercussões graves na qualidade do resultado final e comprometendo, frequentemente, o cabal cumprimento dos objectivos atrás referidos e dos princípios que lhes estão subjacentes.

O Decreto-Lei nº69/2000, de 3 de Maio, foi regulamentado pela Portaria nº330/2001, de 2 de Abril, que, entre outras coisas, define de forma bastante detalhada o conteúdo de um EIA. As diferentes fases que devem ser observadas na elaboração deste encontram-se representadas, de modo simplificado, no diagrama apresentado na figura 1.



Figura 1 – Principais fases de um processo de AIA.

O Decreto-Lei nº69/2000, de 3 de Maio, foi substituído, em termos de vigência legal, pelo Decreto-Lei nº197/2005, de 8 de Novembro, que em relação àquele apenas altera algumas normas relativas ao processo de consulta pública, mantendo-se intocado todo o articulado mais técnico do decreto original. Isso justifica que a Portaria nº330/2001, de 2 de Abril, continue a regulamentar um Decreto de 2005.

2. Vicissitudes do processo de AIA em Portugal

2.1. Prazos impostos e sazonalidade de recolha de dados

Uma das dificuldades que muitas vezes ocorrem durante a execução de um EIA advém do facto de os diferentes prazos legais contarem a partir da data de submissão do projecto. Como este pode ser submetido em qualquer altura do ano, surge frequentemente a necessidade de proceder à recolha de informação ambiental, no terreno, numa época do ano em que as características climatéricas e, no caso de seres vivos, o respectivo ciclo de vida, impedem essa mesma recolha, ou pelo menos implicam que ele seja feita com custos muito mais elevados e prejudicando seriamente a qualidade dos resultados obtidos, nomeadamente tendo em conta os objectivos que se pretende alcançar com um estudo deste tipo. No entanto, sendo os prazos legais imperativos, há uma enorme relutância das autoridades de AIA em aceitar a sua extensão, não compreendendo, na maior parte das situações, que não se trata de expedientes dilatórios, nem de desleixo por parte das equipas técnicas, mas antes pelo contrário, da vontade de realizar a recolha de informação nas melhores condições possíveis (e muitas vezes as únicas que técnica e cientificamente fazem sentido), o que só melhorará a qualidade final do estudo.

Um exemplo de uma situação deste tipo verificou-se durante a elaboração do EIA de um empreendimento hidroeléctrico, em que após a submissão de um primeiro conjunto de informação à autoridade de EIA, esta resolveu solicitar informação complementar relativa a uma espécie de molusco aquático, que até então nunca havia sido considerada em estudos deste tipo, nem as

autoridades de EIA tinham feito qualquer referência à mesma. Este pedido de informação adicional aparece em Outubro e, supostamente a informação teria que ser obtida, trabalhada e fornecida num intervalo de 4 meses, inadiável face aos imperativos legais em termos de cumprimentos de prazos.

Tendo em conta que a recolha da referida informação implica a realização de observações detalhadas do substrato rochoso do fundo dos cursos de água, frequentemente com recurso a mergulho, percebe-se a impossibilidade de a realizar no período de outono-inverno!

Este é um caso concreto que ilustra uma situação geral e recorrente em estudos deste tipo, que é a necessidade de proceder a levantamentos florísticos e faunísticos em épocas do ano em que as espécies de plantas e animais com ciclo de vida anual estão maioritariamente ausentes, e as que se encontram presentes se apresentam, muitas vezes, sob a forma de estruturas de resistência à época fria. A isto acresce que as próprias condições climáticas impedem muitas vezes a aplicação das metodologias cientificamente validadas para obter este tipo de informação, pelo menos em condições de segurança aceitáveis.

Um factor que adiciona um grau de complexidade ao que se refere no parágrafo anterior tem a ver com as espécies que efectuam migrações no ecossistema. Ocorrendo as migrações em diferentes épocas do ano, de acordo com a estratégia vital das diferentes espécies, se não houver o cuidado de permitir que a recolha de informação abranja um ciclo anual completo, corre-se sempre o risco de deixar de fora informação imprescindível para uma adequada caracterização da situação de referência.

Da mesma forma, a avaliação de fatores ambientais relacionados com os recursos hídricos (sejam eles superficiais ou subterrâneos), deverá ter em conta o facto de que, quer em termos da qualidade quer em termos da quantidade, os dados a obter poderão ser bastante diferenciadores. Assim, para este domínio ambiental, seria importante fazer a sua caracterização em momentos críticos do ano hidrológico, em pelo menos dois períodos, correspondentes a águas altas e a águas baixas. Ou seja, o estrito cumprimento da legislação, implica frequentemente que a qualidade da informação utilizada na elaboração de um EIA seja desadequada, prejudicando o objectivo principal do mesmo: prevenir adequadamente os impactes no meio ambiente de um dado projecto, a partir de uma caracterização o mais fidedigna possível da situação de referência.

2.2. Interesses particulares diferentes em cada instituição

Uma situação que gera uma complexidade elevada na elaboração de um EIA é o facto de diferentes instituições oficiais, com intervenção obrigatória neste tipo de processo, terem abordagens distintas (dir-se-ia que, por vezes, quase antagónicas) relativamente ao tipo de informação que requerem, assim como quanto às metodologias que exigem que sejam empregues na recolha e tratamento dessa mesma informação. Este tipo de diferenças surge muitas vezes do facto de mais de uma instituição ter jurisdição sobre uma dada componente ambiental. Não existe, regra geral, uma concertação entre as várias instituições de forma a produzir um "caderno de encargos" integrado e consistente relativo a cada componente ambiental. Assim sendo, a solução que uma delas advoga como a mais correcta pode

ser, parcial ou totalmente incompatível com a solução que outra advoga para a mesma situação.

Um exemplo de uma situação deste tipo verificou-se durante a elaboração do EIA de um empreendimento hidroeléctrico, em que relativamente a transposição de peixes para montante do obstáculo, uma entidade defendia a transposição manual, enquanto outra estava bastante intransigente relativamente à existência de um dispositivo de transposição passiva para o mesmo efeito. Neste caso, a intransigência da segunda instituição estava a beneficiar uma metodologia que, para a situação em causa, era claramente mais desadequada e ineficiente do que a alternativa. Acresce ainda que não sendo absolutamente incompatíveis, as duas soluções têm repercussões completamente distintas, tanto ao nível do projecto de execução, como em termos dos custos associados.

Neste ponto impõe-se um comentário adicional relativamente à situação descrita nos parágrafos anteriores. Alguma desta intransigência resulta do facto de cada instituição ser responsável por garantir a aplicação de normativos legais distintos. Estes normativos são geralmente produzidos de forma isolada, ou seja, sem que exista uma preocupação de compatibilização jurídica (ou quando tal se verifica, nem sempre isso é notório no resultado final). Acresce que subjacentes a estes normativos jurídicos estão muitas vezes princípios técnicos e científicos que, se aplicados isoladamente fazem sentido de uma determinada forma, quando cruzados com a aplicação de outros princípios técnicos, carecem de compatibilização e harmonização.

Por fim, é igualmente importante referir que, embora os técnicos das várias instituições aparentem possuir a intuição da necessidade de proceder a esta harmonização, o medo de serem acusados de incumprimento do normativo legal porque são responsáveis sobrepõe-se sempre, preferindo sacrificar a coerência técnica e científica, e conseqüentemente a qualidade do produto final, ao risco dessa suposta falha legal.

2.3. Metodologias obrigatórias

Uma situação recorrente nos EIA's é o facto de as várias instituições se recusarem a aceitar que pode haver mais que uma abordagem para a obtenção de resultados. Naturalmente que não se trata aqui de metodologias duvidosas, sem validação científica, mas de aceitar que não só raramente a comunidade científica é unânime relativamente a qualquer metodologia como, e talvez mais importante, reconhecer que diferentes metodologias se aplicam com graus de sucesso diferentes a diferentes situações ambientais e a diferentes tipologias de projecto.

Usando mais uma vez um exemplo ligado a um projecto hidroeléctrico, uma determinada instituição apresenta um verdadeiro monolitismo relativamente à metodologia que deve ser usada na determinação de caudais ecológicos, a qual é extremamente morosa e complexa de aplicar, requerendo informação que, na maior parte das situações, não está disponível para os rios portugueses, obrigando a adaptar resultados obtidos em cursos de água de outros países. Num caso concreto, a DIA exigia a aplicação dessa metodologia a um empreendimento onde nem sequer fazia sentido calcular caudais ecológicos. Noutra caso, exigia que a mesma metodologia fosse aplicada a um empreendimento onde,

no pior dos cenários, haveria menos de 150 m de rio onde aplicar os referidos caudais ecológicos. Num terceiro caso, foi extremamente difícil conseguir demonstrar que as condições do terreno e do curso de água em causa tornavam inviável a aplicação da metodologia proposta.

Esta incapacidade de fazer um ajustamento face a cada situação concreta é geradora, não só de problemas graves relativamente à qualidade da informação obtida e da sua adequação às situações concretas em causa, como também da incapacidade de incorporar novo conhecimento e nova legislação num quadro de referência que é utilizado de forma acrítica e rotineira. O exemplo acima referido é uma prova disto mesmo. Mantém-se a insistência na utilização de uma metodologia específica de cálculo de caudais ecológicos, baseada num paradigma de gestão dos ecossistemas aquáticos que foi ultrapassado pelo novo paradigma subjacente à Directiva Quadro da Água. O resultado é o estabelecimento de um regime de caudais desajustado das exigências da nova legislação, evidenciando uma manifesta incapacidade de incorporar o novo paradigma no quadro conceptual de referência que continua a ser utilizado.

Este tipo de situações revela igualmente um problema grave existente ao nível das instituições oficiais com responsabilidades no processo da AIA. Muitos dos técnicos dessas instituições estão sobrecarregados com burocracia, não tendo tempo disponível para actualizar a sua formação científica e, muito menos, para adquirir alguma experiência de campo que lhes permita ganhar um “saber de experiência feito” relativamente à aplicabilidade concreta de determinadas metodologias em determinadas situações. Pode dar-se o exemplo de um assessor de um secretário de estado do ambiente, com 26 anos: um jovem sem qualquer experiência na área emitia pareceres técnicos, em processos de EIA, sobre trabalhos realizados por técnicos com anos e anos de experiência. Se a isto acrescentarmos o factor “medo” acima referido, relativamente à possibilidade de não cumprir o normativo legal por que são responsáveis, está reunido um conjunto de circunstâncias que explica a inflexibilidade demonstrada.

O facto de em muitos processos de EIA existir sempre uma contestação mais ou menos forte, quer por parte das populações, quer por parte de grupos da sociedade civil, apenas ajuda a explicar a atitude adoptada (embora, de todo em todo, não a justifique).

2.4. Sede de contraditório

Um dos aspectos mais delicados do actual processo de EIA é o enorme desequilíbrio de poderes que existe, a favor das autoridades de EIA.

Com efeito, durante a execução de um EIA, vão surgindo sucessivos reparos e exigências adicionais da parte das referidas autoridades. A DIA, que na esmagadora maioria dos casos é condicionalmente favorável, acrescenta uma lista, geralmente muito extensa, de exigências adicionais de informação que, muitas vezes, implicam a execução de trabalhos adicionais.

Ora, em todo este processo, nunca está prevista a possibilidade de um contraditório, por parte das equipas responsáveis pela resposta às exigências efectuadas.

Se é um facto que existem reuniões com as várias instituições, e que os graus de inflexibilidade demonstrados são diferentes, não é menos verdade que, em qualquer momento, o não cumprimento rigoroso das exigências feitas pode ser invocado para justificar um incumprimento legal, com a consequente suspensão ou cancelamento do projecto.

Tendo em conta tudo o que atrás foi sendo referido, não é difícil perceber que muitas vezes as equipas técnicas estão em desacordo com as exigências formuladas, preferindo soluções alternativas que, do ponto de vista científico, técnico, e mesmo do ponto de vista muito pragmático da adequação a cada situação concreta, aparentam ser mais vantajosas. Ponderando, por um lado, o que se referiu sobre a dificuldade que os técnicos de muitas instituições revelam em se manter actualizados científica e tecnicamente, bem como a dificuldade em incorporar novo conhecimento nos esquemas conceptuais que utilizam rotineiramente; e por outro lado, o facto de muitas equipas técnicas envolvidas na elaboração de EIA's terem na sua composição elementos ligados a universidades e grupos de investigação, percebe-se o tipo de tensões que se gera e o desaproveitamento que se faz de conhecimento actualizado, que poderia inegavelmente valorizar os resultados obtidos.

O que não se compreende é que isso seja feito em nome do medo de incumprir um qualquer normativo legal, mesmo que à custa de uma menor eficácia na prossecução daquele que devia ser o objectivo prioritário de um processo de AIA: a aplicação dos princípios da precaução e da prevenção na gestão do ambiente. Estando estes princípios previstos na lei de bases do ambiente, não deixa de ser estranho o zelo em cumprir uma série de diplomas legais de valor jurídico inferior ao de uma lei de bases, não havendo qualquer preocupação com o não cumprimento desta.

Como não existe uma instituição de recurso que possa dirimir este tipo de divergências técnicas, o que na prática se verifica é a imposição unilateral da opinião das instituições administrativas, uma vez que possuem um incontornável “argumento de autoridade”: ou se cumprem as suas exigências ou os projectos não são aprovados.

2.5. Conciliação de interesses

Na sequência das situações apresentadas nos pontos anteriores, um último problema deve ser referido. Tem a ver com a conciliação dos interesses aparentemente divergentes, embora, no fundo, sejam quase sempre convergentes, entre promotores de um projecto, empresas responsáveis pela elaboração de EIA's, equipas técnicas envolvidas na elaboração de EIA's e instituições do estado com funções de acompanhamento e supervisão do processo de AIA.

Conforme já se referiu no ponto anterior, as instituições da administração possuem um “argumento de autoridade” que vicia completamente o processo de AIA. Não que o usem de forma explícita (dir-se-á que quase nunca o fazem), mas o reconhecimento por parte de todos os intervenientes no processo da possibilidade de ele ser aplicado cria pressões incontornáveis sobre esses mesmos intervenientes, desvirtuando completamente os objectivos e princípios fundadores do processo.

Do lado institucional, ele serve para sossegar os “medos” atrás referidos e sustenta o não

reconhecimento, por parte destes actores, da necessidade de actualizar conhecimentos e de estabelecer consensos e ajustamentos, através da adoção de uma atitude mais pedagógica para com os promotores e as equipas responsáveis pela elaboração do EIA.

Refira-se ainda, a propósito desta situação, que ela tem uma outra consequência, igualmente perversa do ponto de vista da lógica do processo de AIA. Sabedoras deste seu poder de exigir ilimitadamente o que entenderem por bem, sem que possam ser alvo de uma contestação eficaz, tendem, dir-se-ia que de uma forma quase sistemática, a utilizar os processos de AIA para colmatar as suas próprias deficiências de funcionamento, obrigando os promotores dos projectos a recolher e fornecer informação cuja relação com o projecto em causa é no mínimo discutível e que, na maior parte das vezes, não deveria ter de ser recolhida por nenhum particular, uma vez que faz parte das obrigações de monitorização e recolha de informação dessas mesmas instituições.

A gravidade desta situação é que, em última instância, ela funciona como um financiamento não transparente do funcionamento das instituições públicas pelos agentes económicos privados. Sabendo estes que se não o fizerem correm o risco de ver os seus projectos recusados, as zonas cinzentas, em termos de legalidade e transparência ética, que se geram são muitas e seguramente relevantes.

Do lado dos promotores dos projectos gera fundados receios quanto ao desfecho final dos processos, o que coloca pressões, explícitas e implícitas, sobre as empresas encarregues de coordenar e elaborar os EIA's.

Do lado das equipas que executam as componentes técnicas sectoriais dos EIA's, o principal problema é deontológico: as intransigências e pressões atrás referidas acabam por as colocar, com grande frequência, na situação de terem de ceder a aplicar metodologias, e a recolher e tratar informação de formas que sabem ser, científica e tecnicamente, desadequadas à situação em que estão a trabalhar. Ficam assim expostos ao dilema ético e deontológico de terem de optar entre o que sabem ser a sua obrigação de aplicar, de forma honesta, o melhor estado da arte possível para resolver o problema concreto que têm entre mãos, e a clara noção de que isso pode prejudicar irremediavelmente terceiros, que deste ponto de vista são "inocentes". A única sustentação deste facto radica no "argumento de autoridade atrás referido".

Sobretudo, no saldo de todo este processo complexo de "jogos de poder", o maior prejudicado é o ambiente, quer do ponto de vista dos resultados em que se baseia o seu ordenamento, quer do ponto de vista da racionalidade com que são tomadas algumas decisões de gestão de recursos e património natural.

3. Soluções possíveis

As situações expostas nos pontos anteriores são diversas na sua natureza e no tipo de consequências que originam. Seria assim de esperar que exigissem um leque alargado de soluções possíveis, com vista a cobrir o mais possível, toda essa gama de diversidade.

No entanto, curiosamente, a legislação actualmente em vigor, nomeadamente, a Portaria nº330/2001, de 2 de Abril, atrás referida, já contém uma disposição que, se aplicada de forma adequada, permitiria minimizar, de forma muito significativa, a maior parte dos problemas apontados: trata-se da fase de “Definição de âmbito”. Na referida portaria, esta é definida da seguinte forma: “Tem por objectivo identificar as questões e áreas temáticas que se antecipem de maior relevância em função dos impactes positivos e negativos que o projecto possa causar no ambiente e que devam ser analisados no EIA. Deve focar, entre outros, os seguintes aspectos:

- 1 – Identificação, descrição sumária e localização do projecto
- 2 – Alternativas do projecto
- 3 – Identificação das questões significativas
- 4 – Proposta metodológica de caracterização do ambiente afectado e da sua evolução sem projecto
- 5 – Proposta metodológica para a avaliação de impactes
- 6 – Proposta metodológica para a elaboração do plano geral de monitorização
- 7 – Planeamento do EIA

A questão que se coloca é, obviamente, a de saber porque é que, se uma tal disposição está prevista há tanto tempo na legislação, não é ela aplicada aos diversos EIA's. A resposta é muito simples: não é obrigatória e os seus resultados não são vinculativos.

Isto quer dizer que, depois de várias reuniões a preparar cuidadosamente uma definição de âmbito o mais completa e operacional possível, é sempre possível à administração exigir, “*a posteriori*” a informação adicional que entender, contrariando parcial ou totalmente o que antes havia ficado decidido.

A análise do historial da aplicação desta portaria mostra que, após se ter verificado que logo nas primeiras tentativas de acordar definições de âmbito, estas eram completamente ignoradas pelas diferentes instituições da administração que continuavam a exigir trabalhos adicionais, os restantes intervenientes no processo interiorizaram a ideia de que esta fase era apenas um “pro-forma”, que servia para perder tempo e dinheiro, pelo que passaram a não a requerer, passando directamente para a elaboração do EIA. A ideia subjacente era a de que, arbitrariedade por arbitrariedade, poupava-se tempo e dinheiro ao saltar uma fase que se revelava irrelevante.

Assim, tornar as decisões tomadas, no processo de definição de âmbito, vinculativas para todos os intervenientes nesse mesmo processo, é um pequeno passo legislativo que pode ter enormes consequências no melhoramento da forma como são realizados os EIA's em Portugal.

Se acrescentarmos a isto, a possibilidade de criar uma entidade que possa servir de “árbitro” em termos de dirimir as questões em torno da escolha das melhores técnicas a aplicar em cada situação, dir-se-á que a quase totalidade dos problemas atrás referidos ficaria resolvida.

Esta entidade teria, obviamente, de ser reconhecida por todos os intervenientes como tendo idoneidade e competência técnica inquestionáveis para desempenhar este tipo de funções. De igual modo, as suas decisões seriam, obviamente, vinculativas para todas as partes envolvidas (sob pena de se tornar tão irrelevante como a actual aplicação da fase de definição de âmbito).

Estando a proposta da constituição e funcionamento de uma tal entidade para além dos objectivos do presente trabalho, entidades como ordens e associações profissionais das várias áreas de conhecimento envolvidas num processo de EIA; associações empresariais; institutos de investigação científica, nomeadamente os laboratórios associados; universidade e institutos politécnicos; associações não-governamentais de defesa do ambiente; etc., seriam participantes óbvios de uma instituição deste tipo.

4. Considerações finais

As vicissitudes do Processo de AIA que foram abordadas no presente trabalho, constituem entraves significativos ao correcto desenvolvimento de referido processo. Em última instância, as ineficiências geradas reflectem-se num ordenamento do território feito com base em informação desadequada, assim como numa gestão menos sustentável, quando não insustentável, dos recursos naturais e do património ambiental nacional.

As soluções propostas poderiam obviar à quase totalidade dos problemas referidos, não exigindo a sua implementação mais do que a vontade política de reconhecer e resolver os problemas apresentados.

A bem do ambiente e do património natural do país, espera-se que esse passo possa ser dado em breve.

Referências

Decreto-Lei 69/2000, de 3 de Maio. Diário da República, I Série.

Decreto-Lei 197/2005, de 8 de Novembro. Diário da República, I Série.

Directiva 85/337/CEE.

Directiva 97/11/CE.

Portaria 330/2001, de 2 de Abril. Diário da República, I Série.

Informação Integrada do Território e Gestão Territorial

Rui Pedro Julião, e-GEO (FCSH/UNL), rpj@fcsch.unl.pt

Resumo

Desde sempre o Território foi importante para o Homem. É a base espacial de suporte a qualquer Sociedade, conferindo-lhe parte da sua identidade, proporcionado recursos e oportunidades.

Actuar no domínio da gestão territorial, implica necessariamente considerar e articular as múltiplas perspectivas e interesses que nele se conjugam. Ou seja, importa reforçar o conceito e a prática de uma gestão territorial integrada, onde a informação é base do conhecimento de situação, suporte do planeamento e programação, e fundamento das decisões que em cada momento devem ser tomadas.

No contexto deste artigo, procurar-se-á efectuar um balanço das políticas/intervenções públicas relativas à Informação Geográfica e respectivas tecnologias (instrumentos), do papel dos diferentes agentes e perspectivar possíveis vias para o desenvolvimento de uma política integrada de informação territorial.

Palavras-chave

Informação Geográfica, Gestão Territorial, SNIG, Infra-estruturas de Dados Espaciais, INSPIRE

Abstract

Territory has always been important for Man. It is the Society spatial support, giving it part of its identity, providing resources and opportunities.

Acting in the field of land management, necessarily implies to consider and articulate the combination of multiple perspectives and interests that are present. This means to strengthen the concept and practice of integrated territorial management, where information is the cornerstone of situation knowledge, support for planning and programming, and grounding of decisions that every moment should be taken.

This article will provide a balance of the public policies and interventions on Geographic Information and related technologies (instruments), the role of different actors and outline possible opportunities for the development of an integrated land information policy.

Keywords

Geographic Information, Territorial Management, SNIG, Spatial Data Infrastructures, INSPIRE

1. Introdução

O Território é a base espacial de suporte de qualquer Sociedade, conferindo-lhe parte da sua identidade e proporcionado recursos e oportunidades, e como tal, desde sempre foi importante para o Homem.

As intervenções humanas, em diferentes locais do globo, nas mais variadas escalas e pelas mais variadas razões – mas sobretudo devido ao desenvolvimento tecnológico – registaram, desde a segunda metade do século passado, uma acentuada transformação, quer pelo seu ritmo que acelerou e intensidade que aumentou, quer pelo significado da sua extensão territorial que se expandiu. As

transformações espaciais realizaram-se, em muitos casos, a ritmos superiores à capacidade de análise, interpretação e correcção por parte do próprio Homem, criando uma série de situações de crise (Julião, 2001). São conhecidos, entre outros, os problemas das grandes cidades e respectivas áreas metropolitanas, das áreas rurais, das áreas litorais e também das grandes áreas de paisagem natural e/ou seminatural.

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

Actuar no domínio da gestão territorial, implica necessariamente considerar e articular as múltiplas perspectivas e interesses que nele se conjugam. No actual contexto, marcado por uma escassez de recursos, torna-se ainda mais determinante considerar-se estas perspectivas e interesses de uma forma integrada. Ou seja, importa reforçar o conceito e a prática de uma gestão territorial 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.

Assim, quando se fala da gestão integrada do território, efectua-se a fusão de dois conceitos chave.

O da “gestão” como o conjunto de tarefas que procuram garantir a afectação eficaz de todos os recursos disponibilizados a fim de serem atingidos os objectivos pré-determinados. Ou seja, a optimização do funcionamento, neste caso de um determinado território, através da tomada de decisões racionais e fundamentadas na recolha e tratamento de dados e informação relevante e, por essa via, contribuir para o seu desenvolvimento e para a satisfação dos interesses e necessidades dos seus actores e agentes no geral ou de um grupo em particular.

Mas não se trata de uma gestão individualizada, potencialmente *ad-hoc*, mas sim integrada. Ou seja, articulando as várias componentes do território e as diferentes perspectivas e interesses que os *stakeholders* têm sobre ele.

Resumindo, quando se fala de gestão integrada do território, fala-se efectivamente de um conjunto de políticas públicas articuladas que devem criar as condições de base para que, através das suas componentes instrumentais, se promova o desenvolvimento sustentável da sociedade.

No que se refere ao conjunto de políticas de Ordenamento do Território, houve a preocupação em criar uma base organizada que está materializada no PNPO – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, que vem estabelecer um quadro orientador para os diferentes instrumentos de gestão territorial, bem como preconizar a necessidade de estes se suportarem em conjuntos de dados geográficos relevantes (MAOTDR, 2007).

Retomando a definição de gestão, é importante frisar que na mesma se dá particular destaque à necessidade de esta ser um conjunto de tomada de decisões racionais e fundamentadas na recolha e tratamento de dados e informação relevante. Ou seja, boa gestão pressupõe boa informação.

Sobre esta questão importa reflectir sobre o papel da informação como base material para o estabelecimento e desenvolvimento de um quadro normativo de gestão integrada do território, pois sem antes possuir um conhecimento cabal do mesmo, através de informação integrada do território, tal não parece viável.

Ao invés do domínio das políticas públicas sobre ordenamento e gestão territorial, certo é que nem sempre reveladoras de um espírito integrador, no domínio da informação de base territorial verifica-se uma situação de ausência de políticas públicas consolidadas, quer no que se refere aos dados, quer no que se refere aos instrumentos.

No desenvolvimento deste artigo, procurar-se-á efectuar um balanço das políticas/intervenções públicas relativas à Informação Geográfica e respectivas tecnologias (instrumentos), do papel dos diferentes agentes e perspectivar possíveis vias para o desenvolvimento de uma política integrada de informação territorial.

2. Políticas Públicas de Dados Geográficos

Em Portugal houve alguma preocupação relativamente ao estabelecimento de políticas públicas para a criação de conjuntos de dados geográficos, sobretudo através de várias medidas que foram concebidas e implementadas pelo Instituto Geográfico Português (IGP), hoje Direcção-Geral do Território (DGT), e seus antecessores.

O problema coloca-se e sempre se colocou ao nível da capacidade integradora das mesmas e de o organismo, autoridade pública para o efeito, as liderar e implementar. Para melhor se compreender a situação, importa verificar alguns aspectos exemplificativos relativos às componentes tradicionais de subdivisão temática dos dados geográficos: Geodesia, Cartografia e Cadastro.

2.1. Geodesia

No âmbito da Geodesia, componente chave para a harmonização geográfica dos dados produzidos, Portugal possui uma vasta rede geodésica (mais de 9.000 marcos), bem estruturada (geográfica e hierarquicamente) e trabalhada (observações regulares), mas com alguns problemas de conservação física dos marcos (sobretudo os de 2^a e 3^a ordem). Mesmo assim, estão criadas as condições para se operar com segurança e qualidade no terreno, sendo que durante a última década as mesmas melhoraram substancialmente, pois o IGP concebeu e tem vindo a implementar uma rede de estações permanentes (RENEP) que incrementou ainda mais os parâmetros de qualidade e tempo de execução dos trabalhos de campo (Martins e Vasconcelos, 2011).

No entanto, têm-se assistido nestes últimos anos (sobretudo desde 2007) a uma concorrência directa entre os dois serviços de fornecimento de correcções de leituras GPS oferecidos pelo ex-IGP e o IGeoE. Tratam-se, respectivamente, da RENEPE e do SERVIR (Afonso *et al.* 2007).

Fará sentido existirem em Portugal duas redes de estações permanentes GPS não articuladas e integradas entre si? É claramente a questão que subsiste.

2.2. Cartografia

No que se refere à cartografia de base topográfica, há uma clara ausência de meios para sustentar a sua produção/conservação por parte das autoridades públicas, nos termos em que tradicionalmente se pensavam estas representações de conjuntos de dados geográficos, o que se traduz num forte desfaseamento temporal ou mesmo na ausência de conteúdos, sobretudo nas grandes e médias escalas. Os requisitos em termos de detalhe geométrico e de conteúdo, bem como a complexidade do território, justificam a situação que se pode verificar na figura 1.

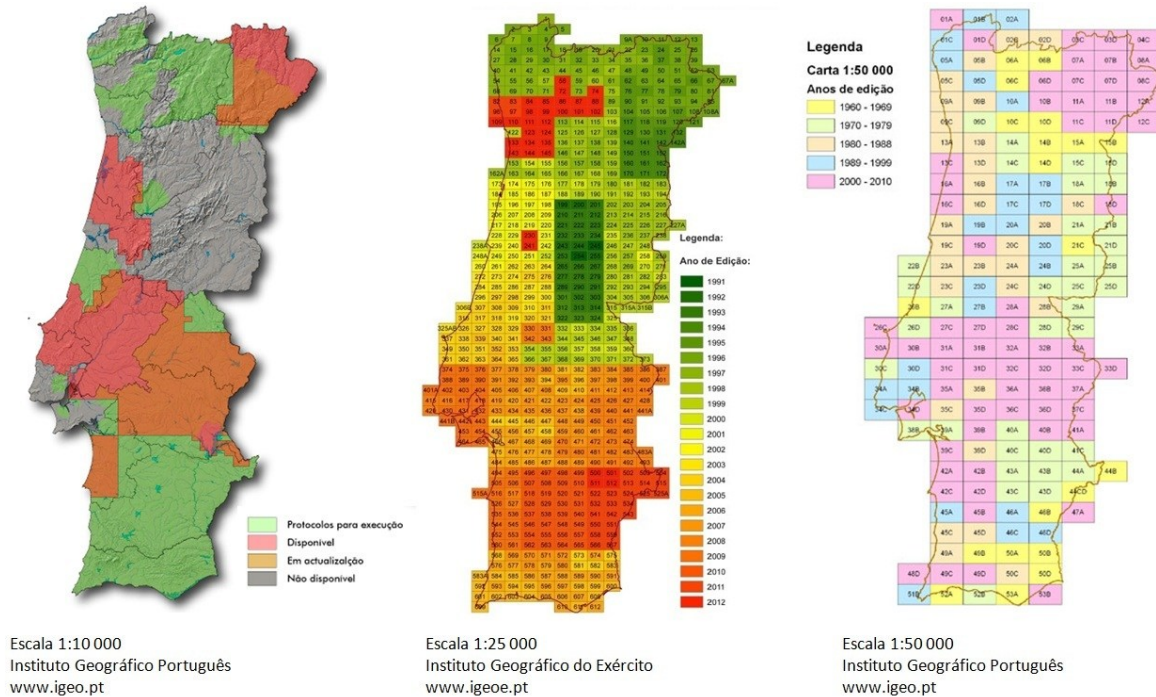


Figura 1 – Ponto de situação das principais séries cartográficas oficiais

O IGP, conjuntamente com organismos do sector agrícola (DGRF e IFAP), dinamizou a partir de 2004 a produção e disponibilização, com regularidade bienal, de uma cobertura de ortofotomapas com características muito interessantes e úteis à generalidade dos utilizadores, pois trata-se de imagens com uma resolução de 50cm e obtidas com câmaras digitais. Consegue-se assim, de certa forma, suprir a impossibilidade de cumprir com os objectivos de produção/conservação de cartografia de base topográfica vectorial.

A recente regulamentação dos Instrumentos de Gestão Territorial veio introduzir, e bem, a obrigatoriedade destes se basearem em informação oficial ou homologada.

Todavia, como se viu anteriormente, há uma grande dificuldade por parte das entidades oficiais em produzir/actualizar a cartografia de base topográfica, designadamente nas escalas maiores, pelo que a única opção para a maioria dos municípios foi o recurso à aquisição de coberturas cartográficas específicas que têm de ser submetidas à homologação por parte do IGP. Este processo tem levado a algumas queixas por parte dos municípios relativas aos custos e prazos de execução (Pina, 2011).

No contexto das várias iniciativas públicas no âmbito da cartografia importa destacar o caso de sucesso da CAOP (Carta Administrativa Oficial de Portugal). Este projecto coordenado pelo IGP, tendo como parceiros o Instituto Geográfico do Exército, o Instituto Nacional de Estatística, o Instituto Hidrográfico e a Direcção-Geral das Autarquias Locais, consolidou a informação relativa à delimitação administrativa e tem vindo a incrementar a sua qualidade com o lançamento anual de actualizações.

2.3. Cadastro

Portugal é um dos poucos países da Europa onde ainda não existe uma cobertura cadastral integral. Apesar de várias iniciativas e de algum trabalho meritório realizado desde que foi instituído o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (CGPR, o único em vigor, pois as operações realizadas para a criação do cadastro predial, instituído pelo Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de Julho, não chegaram a ser concluídas), 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 (Roque *et al.* 2007). A figura 2 reflecte bem a situação que se verifica, sendo que as estimativas apontam para uma cobertura territorial na ordem dos 50% e para valores substancialmente inferiores no que se refere ao número de prédios.

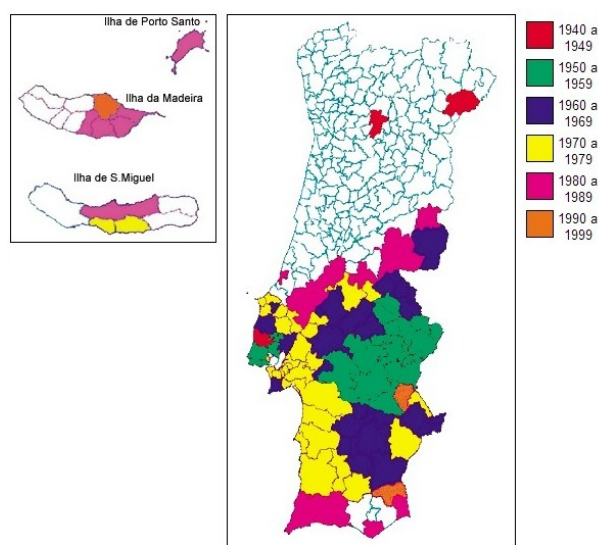


Figura 2 – Ponto de situação do CGPR em Portugal

A DGT foi recentemente incumbida, através da Resolução do Conselho de Ministro n.º 56/2012, de 5 de Julho, da coordenação técnica e administrativa do Grupo de Trabalho do Cadastro e Informação Geográfica (GTCIG) que tem por missão, entre outros aspectos, a realização do complexo processo de inventariação de todos os projectos em que houve aquisição de informação de natureza cadastral, bem como a identificação e caracterização desta. É o primeiro passo de um processo mais ambicioso que consiste na centralização de toda a informação de natureza cadastral na DGT até 31 de Dezembro de 2013.

3. Políticas Públicas de Instrumentos para a Gestão e Exploração de Dados Geográficos

No que se refere ao plano tecnológico, Portugal sempre foi um *early adopter* com o seu sucesso reconhecido ao nível internacional.

Desde a introdução de sistemas de cartografia digital, às infra-estruturas de dados espaciais, passando pelos Sistemas de Informação Geográfica (SIG), são muitos os exemplos de projectos que se desenvolveram em Portugal, sobretudo a partir dos anos 80 do século passado.

3.1. Sistemas de Informação Geográfica

Os SIG, instrumentos hoje indispensáveis na quotidiana gestão municipal, foram fortemente impulsionados pelas iniciativas do Centro Nacional de Informação Geográfica (CNIG, organismo antecessor do IGP), quando em 1994 lança dois programas específicos para o efeito: PROGIP e PROSIG.

Se à época existiam pouco mais de uma dezena de exemplos, hoje a realidade é completamente diferente. Vários estudos, realizados nos últimos anos, mostram que há uma cobertura quase integral de utilização dos SIG por parte dos municípios portugueses (Julião e Queirós, 2009).

Também os organismos da Administração Pública Central e Regional, bem como várias empresas, não dispensam hoje o recurso à tecnologias de informação geográfica.

3.2. Infra-estruturas de Dados Espaciais

O Sistema Nacional de Informação Geográfica (SNIG) é um projecto emblemático da Administração Pública Portuguesa que foi pioneiro ao nível mundial por duas vezes. Em 1990, quando foi a primeira Infra-estrutura de Dados Espaciais a ter um diploma legal de suporte, e em 1995, quando passou a estar disponível na Internet.

Desde então muitos outros projectos se seguiram e, nestes últimos anos, têm visto a sua importância reforçada pela Directiva INSPIRE (Directiva n.º 2007/2/CE, de 14 de Março). Verifica-se assim que há em Portugal um conjunto bastante diversificado de iniciativas que começam a dar resultados

concretos e mesmo muito positivos, mesmo quando comparados com os outros países do espaço da União Europeia (Geirinhas *et al.* 2011).

4. Contributos para uma Política Pública de Gestão Integrada de Informação Geográfica

No plano conceptual e mesmo jurídico há um conjunto de iniciativas bem estruturadas e meritórias, mas que infelizmente não têm surtido o efeito esperado em termos dos resultados alcançados.

Por exemplo, há em Portugal, desde 1995, um Conselho Coordenador de Cartografia que se trata, conforme está expresso no Decreto-Lei n.º 193/95, de 28 de Julho, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 52/96, de 18 de Maio, n.º 59/2002, de 15 de Março e n.º 202/2007, de 25 de Maio, do “órgão de coordenação da atividade dos organismos e serviços públicos legalmente competentes para produzir cartografia”. Este Conselho é presidido pelo Instituto Geográfico Português, coadjuvado em vice-presidências pelo Instituto Hidrográfico da Marinha e o Instituto Geográfico do Exército. Para além destas 3 entidades, fazem parte deste Conselho os seguintes organismos (alguns foram entretanto objecto de reorganização, mas informação ainda não foi actualizada):

- Instituto Nacional de Estatística
- Agência Portuguesa do Ambiente
- Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
- Instituto da Água
- Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade
- Laboratório Nacional de Energia e Geologia
- Direcção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural
- Autoridade Florestal Nacional
- Instituto Nacional de Recursos Biológicos
- Instituto de Investigação Científica Tropical
- Direcção-Regional de Informação Geografia e Ordenamento do Território da Região Autónoma da Madeira
- Serviço regional responsável pelas atividades de cartografia na Região Autónoma dos Açores
- Associação Nacional de Municípios Portugueses

Verifica-se que há assim uma grande representatividade dos organismos das Administração Central, bem como das diferentes regiões. Estão garantidas as condições de base para haver uma efectiva articulação e integração das actividades entre os vários agentes públicos.

Num plano diferente e complementar, foi criado em 2009, através do Decreto-Lei n.º 180/2009, de 7 de Agosto, o Conselho de Orientação do SNIG que tem por objectivo assegurar a coordenação estratégica do SNIG. Integram este órgão várias entidades públicas (algumas foram entretanto objecto de reorganização, mas informação ainda não foi actualizada) que no seu conjunto representam os principais agentes de produção e exploração de dados geográficos:

- Instituto Geográfico Português, que preside
- Agência Portuguesa do Ambiente

- Associação Nacional dos Municípios Portugueses
- Autoridade Florestal Nacional
- Autoridade Nacional de Protecção Civil
- Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
- Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P.
- Instituto Geográfico do Exército
- Instituto Hidrográfico
- Instituto da Água, I.P.
- Instituto Nacional de Estatística, I.P.
- Laboratório Nacional de Energia e Geologia

Através destes dois órgãos que possuem várias competências atribuídas, garante-se, no plano teórico e conceptual, que há uma base sólida para suportar as estruturas de articulação e coordenação de esforços para a produção, gestão e disponibilização de informação geográfica, sendo que a única lacuna é a da não existência de um órgão específico para os dados cadastrais.

Com efeito, a relevância e a complexidade multissetorial dos dados cadastrais justificam plenamente a criação de um órgão que articule no plano político e estratégico todos os intervenientes e interessados no processo. Com a Resolução do Conselho de Ministro n.º 56/2012, de 5 de Julho, foi dado um primeiro passo nesse sentido com a criação de uma Comissão Interministerial para o Cadastro e a Gestão Rural e do grupo de trabalho GERAR. Resta aguardar pelos resultados.

4.1. Conjuntos, Serviços e Infra-estruturas de Dados Geográficos

A produção de dados geográficos integrados sobre o território baseia-se nalguns pressupostos de base que começam a ficar consolidados muito pelo esforço desenvolvido no plano internacional, mais do que no nacional.

A aprovação da Directiva INSPIRE e respectiva regulamentação, onde se incluem modelos de dados para um significativo conjunto de temas relevantes (ver <http://inspire.jrc.ec.europa.eu/>), a criação e aprovação de um conjunto de especificações ISO da família 19100 e o reconhecimento dos *standards* OGC por parte da esmagadora maioria dos fornecedores de tecnologia, criaram as condições mínimas para um ambiente de produção, gestão e disponibilização de dados geográficos interoperáveis.

No plano conceptual e tecnológico assiste-se a uma clara mudança de paradigma. O paradigma de *cloud computing*, preconizando a existência e a utilização de recursos distribuídos acessíveis através da Internet, tem hoje condições para se expandir ao domínio da informação geográfica e com efeito isso tem acontecido. Hoje é cada vez mais importante falar de Infra-estruturas de Dados Espaciais (IDE) em vez de projectos SIG.

As IDE dão, a cada utilizador, a garantia de estar a aceder à informação de melhor qualidade (posicional, topológica e temporal) directamente a partir do seu produtor. Mais, essa informação, uma vez que é produzida e disponibilizada de acordo com *standards* reconhecidos, é passível de ser

directamente integrada com outros dados que já existam localmente ou oriundos de diferentes produtores.

A representação estática do território (digital ou analógica) referente a um determinado momento temporal dos elementos que correspondem a um catálogo de objectos pré-definido, base dos processos tradicionais de produção cartográfica, está claramente ultrapassada pela produção e actualização de conjuntos de dados geográficos determinados em função das necessidades dos utilizadores. A carta deixa de ser a base do processo de trabalho para ser o instrumento de comunicação do resultado das análises e decisões propostas. Morreu a “velha” cartografia, viva a “nova” geografia!

4.2. Agentes Públicos, Participação Pública e Modelos de Negócio

Sem uma verdadeira base de informação integrada sobre o território, não se pode promover a sua eficiente gestão. Já no âmbito do relatório do PNPTOT foi identificado como um dos vinte e quatro problemas para o Ordenamento do Território a “Insuficiência das bases técnicas essenciais para o ordenamento do território, designadamente nos domínios da informação geo-referenciada sobre os recursos territoriais, da cartografia certificada, da informação cadastral e do acesso em linha ao conteúdo dos planos em vigor” (MAOTDR, 2007: 107). Ideia reforçada por Ferrão (2011:40) quando diz que assim, não é possível construir “visões partilhadas de base territorial”.

A construção e exploração de uma infra-estrutura que promova o incremento do conhecimento territorial é imprescindível para o desenvolvimento. Mas a construção desta infra-estrutura implica a necessária mudança de algumas perspectivas e paradigmas que ainda subsistem, senão veja-se:

- Não faz sentido não haver uma maior articulação do investimento público, por forma a assegurar a existência de uma série de conjuntos de dados geográficos estratégicos para o país, de qualidade, bem como a sua contínua actualização;
- Não faz sentido não haver uma maior descentralização do processo produtivo de conjuntos de dados geográficos vectoriais básicos, envolvendo directamente os municípios ou as comunidades intermunicipais;
- Não faz sentido não haver condições de acesso aos conjuntos e serviços de dados geográficos estratégicos para o país que promovam a sua efectiva utilização pública, a criação de valor acrescentado e o suporte à investigação e docência;
- Não faz sentido não haver um maior aproveitamento e integração do contributo participativo dos cidadãos.

O caminho a percorrer e os passos a dar são conhecidos e Portugal tem de construir uma agenda para o fazer, não por os outros países já o estarem a praticar, mas para incrementar a sua competitividade e promover o desenvolvimento.

Um território bem pensado e gerido e uma administração ágil são peças imprescindíveis numa sociedade moderna. Ferrão (2011:115) refere que “mais e melhor informação, conhecimento, organização e tecnologias inovadoras de suporte” são as componentes-chave que uma moderna

política pública de ordenamento do território exige, o que aliás é concordante com a perspectiva de que a “boa gestão do território pressupõe a disponibilidade e difusão alargada de informação e de conhecimentos actualizados sobre os recursos existentes e as dinâmicas e perspectivas de desenvolvimento às escalas nacional, regional e local” (MAOTDR, 2007: 221).

Mas hoje nada se pode fazer sem o envolvimento dos cidadãos. O território é deles, dos actuais e das gerações futuras. O conceito de Volunteered Geographic Information (VGI) cunhado por Goodchild (2007) é a consolidação de um movimento que emergiu a partir de meados da década passada usufruindo do avanço das plataformas tecnológicas e da crescente sensibilização de todos para consciencialização geográfica. No sentido de que tudo acontece algures e através da espacialização dos fenómenos e interesses, bem como da sua interacção é possível melhor compreender, usufruir, potenciar e preservar o território.

Cabe no entanto ao Estado pensar e promover um modelo de organização que providencie o adequado ambiente colaborativo para fomentar a aquisição, gestão e exploração de conjuntos de dados geográficos relativos a temas estruturantes do território ou de elevado interesse para a Administração, muitos deles já preconizados no âmbito da Directiva INSPIRE, designadamente:

- Sistemas de referência
- Sistemas de quadrículas geográficas
- Limites administrativos
- Endereços
- Toponímia
- Cadastro
- Ortofotocartografia
- Altimetria
- Rede hidrográfica
- Infra-estruturas rodo e ferroviária, de energia e de comunicações
- Ocupação do solo
- Equipamentos

A criação deste ambiente passa necessariamente pela discussão e formalização de novos modelos de negócio que viabilizem económica e financeiramente a sua concretização. O actual sistema de financiamento da produção e gestão de dados geográficos impele os organismos públicos responsáveis por estas tarefas para uma atitude mercantilista, muitas vezes concorrencial, com os profundos efeitos negativos que todos acabamos por sentir.

No actual paradigma da sociedade da informação e conhecimento, as economias relacionadas com a informação são cruciais para o crescimento, competitividade e emprego, garantindo aos cidadãos uma melhor qualidade de vida enquadrada numa lógica de desenvolvimento sustentável. As infra-estruturas de informação são os pilares deste novo paradigma (Castells e Himanen, 2002).

Os EUA, confirmando os bons resultados das iniciativas lançadas no final do século passado (entre outras a criação dos precursores ficheiros TIGER), vieram agora reafirmá-las, conforme se pode verificar pela nota disponibilizada pelo National States Geographic Information Council (NSGIC) em

Novembro de 2011 onde afirma que “strongly believes that open sharing of geospatial data is in the best interest of our communities, states and nation. One of our goals is to make all non-sensitive geospatial data, produced or maintained using taxpayer funds, a part of the public record” (NSGIC, 2011).

Na Europa, onde grande parte dos dados geográficos são criados e geridos por entidades públicas e sempre prevaleceu um modelo de *cost-recovery* ou mesmo de base comercial (do qual o exemplo paradigmático é o Ordnance Survey, UK), fruto das pressões da União Europeia (de que é um excelente exemplo a Directiva 2003/98/EC sobre a reutilização dos dados do sector público, vulgarmente conhecida como Directiva PSI) e de movimentos colaborativos (como por exemplo o Openstreetmap) começa a registar-se alguns sinais de mudança.

O Reino Unido lançou em 2008 a Location Strategy que, de acordo com o relatório que a sustenta, procura “maximise exploitation and benefit to the public, government and UK Industry from geographic information and to provide a framework to assist European, national, regional and local initiatives (...) build a coherent Information and Communication Technology (ICT) oriented information infrastructure for place-based information, which will assist policy, local service delivery and operational decision making” (GI Panel, 2008: 10).

A Dinamarca, numa iniciativa enquadrada na estratégia de e-Government 2013-2016, estabelecida em conjunto pelo governo e municípios do país, reconhecendo o valor estratégico da informação geográfica e do livre acesso a esta por parte do sector público, das empresas e dos cidadãos, decidiu disponibilizar, desde 1 de Janeiro de 2013, livre e gratuitamente, os dados topográficos, cartográficos, cadastrais e endereços.

A Islândia acaba de anunciar que a partir de 23 de Janeiro de 2013 “digital maps and Spatial Data held by the National Land Survey of Iceland has been made free of charge, as determined by Svandís Svavarsdóttir Environment and Natural Resources Minister. The data is used in various projects of state agencies such as registration, planning, nature conservation, natural hazards, energy, research and public projects, but they also benefit the public and businesses in various ways.

The purpose of making digital maps and Spatial Data free of charge is to ensure that the general public in Iceland is guaranteed easy access to information about the environment and nature of Iceland. The goal is also to encourage increased use, processing and dissemination of this data, for example in the field of tourism, public administration and education” (LMI, 2013).

São apenas três exemplos de casos europeus onde já se consolidou o pensamento de que a informação geográfica é um pilar imprescindível da sua estratégia de competitividade e desenvolvimento, na linha do que há muito vem a ser defendido, designadamente pelos vários estudos e iniciativas de suporte à Directiva PSI. É indubitável o valor acrescentado da informação geográfica de qualidade para o bom funcionamento da economia (Loenen e Zevenbergen, 2010).

Já em Portugal, não obstante a iniciativa da Agência de Modernização Administrativa que vem disponibilizar num portal (www.dados.gov.pt) alguns dados produzidos pela Administração Pública

para que possam ser acedidos e reutilizados, prevalecem os condicionalismos no que se refere aos dados geográficos, pois é quase nula a sua presença neste portal (resume-se a dois registos: rede de nivelamento geométrico e rede de geodésica nacional).

É este o grande salto que nos falta dar em Portugal, pois o Território é a base e só com a conjugação dos princípios anteriormente referidos e ilustrados e a implementação das políticas e instrumentos que lhes estão subjacentes é que será possível ter uma verdadeira gestão territorial no seu pleno sentido e uma sólida base de promoção da competitividade e desenvolvimento do País.

Referências bibliográficas

Afonso, A.; Martins, F.; Dias, R.; Mendes, V.B. (2007). O projecto SERVIR do IGeoE a suas aplicações, Cartografia e Geodesia 2007, J. Casaca e J. Matos (Eds.). Lisboa, Lidel, Lda: 409-422.

Castells, M.; Himanen, P. (2002), The Information Society and the Welfare State: The Finnish Model. New York, Oxford University Press, 200p.

Ferrão, J. (2011). O Ordenamento do Território como Política Pública. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 146 p.

Geirinhas, J.; Gomes, A.L.; Fonseca, A.; Santos, A.S.; Silva, H. e Julião, R.P. (2011): “Aplicação da Directiva INSPIRE em Portugal – Monitorização 2011”, JIIDE 2011 – II Jornadas Ibéricas de Infra-estruturas de Dados Espaciais, ICC, Barcelona (Espanha).

GI Panel (2008). Place matters: the Location Strategy for the United Kingdom. Londres, Communities and Local Government Publications, 38p.

Goodchild, M.F. (2007). "Citizens as sensors: the world of volunteered geography". GeoJournal, 69 (4): 211–221.

Julião, R.P.; Queirós, M.I. (2009). “Realidade Municipal face aos Sistemas de Informação Geográfica”, VII Congresso da Geografia Portuguesa, APG e CEGOT, Coimbra.

Julião, R.P. (2001). Tecnologias de Informação Geográfica e Ciência Regional – Contributos Metodológicos para a Definição de Modelos de Apoio à Decisão em Desenvolvimento Regional. Doutoramento, Universidade Nova de Lisboa.

Loenen, B. van; Zevenberben, J. (2010). "Assessing Geographic Information Enhancement". International Journal of Spatial Data Infrastructures Research, 5: 244–266.

LMI (2013). Digital cartography and geographic information NLSI made free of charge, <http://www.lmi.is/stafraen-kort-og-landupplysingar-lmi-gerd-gjaldfrjals/>

MAOTDR (2007). PNPOT. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Lisboa, MAOTDR, 226 p

Martins, C.; Vasconcelos, M. (2011). “A evolução da RENEP: produtos, serviços e utilizadores”, VII Conferência Nacional de Cartografia e Geodesia, Ordem dos Engenheiros, Porto.

NSGIC (2011). Geospatial Data Sharing – Guidelines for Best Practices, http://www.nsgic.org/public_resources/NSGIC_Data_Sharing_Guidelines_120211_Final.pdf

Pina, C. (2011). A nova regulamentação da cartografia nos IGT. Lisboa, Ordem dos Engenheiros. 15p. http://www.ordemengenheiros.pt/fotos/dossier_artigo/carlospina17691005044de3c65b5f890.pdf

Roque, C.; Neto, J.P. e Julião, R.P. (2007). Cadastro Predial e Informação de base cadastral, Cartografia e Geodesia 2007, J. Casaca e J. Matos (Eds.). Lisboa, Lidel, Lda: 525-536.

A procura do rural tradicional: retratos de desenvolvimento

Ângela Sofia Madureira da Silva, CEGOT, FLUP, angela_madureira@hotmail.com

Hélder Marques, CEGOT, FLUP, htrigo@letras.up.pt

Resumo

Partindo do entendimento de que se pode falar de importantes transformações na base territorial, socioeconómica, estrutural – e consequentemente na paisagem – do mundo rural português, este artigo pretende refletir as alterações sofridas ao longo das últimas décadas por um município rural de coalescência e excentricidade face à Área Metropolitana do Porto (cuja via de comunicação fundamental na década de 50 era, ainda, o Rio Douro) – Cinfães do Douro. Com base na realização de entrevistas, no tratamento de dados estatísticos, no estudo das políticas implementadas e na análise de jornais da época e fotografias, pretende-se promover a compreensão das múltiplas formas como a ação das políticas e estruturas públicas pode contribuir para o desenvolvimento territorial e para o reforço da sua competitividade, coesão e sustentabilidade.

Palavras-chave

Desenvolvimento rural; matriz camponesa; património material e imaterial; políticas públicas

Abstract

Based on the understanding that we can speak of important transformations in the territorial, socio-economic, structural basis – and consequently in the landscape – of the Portuguese countryside, this article aims to reflect on the changes made over the past few decades by a rural municipality of coalescence and eccentricity in the face of the Porto Metropolitan Area (whose primary means of communication in the 50s was still the Douro river) – Cinfães do Douro. Based on the interviews, in the treatment of statistical data, on the study of policies implemented and in the analysis of newspapers and photographs of the era, it is intended to promote the understanding of the multiple ways in which the policy action and public structures can contribute to the territorial development and the strengthening of their competitiveness, cohesion and sustainability.

Palavras-chave

Rural development; peasant array; tangible and intangible heritage; public policies

1. Dinâmicas e transformações do mundo rural

Os fundamentos e contextos da tradicional divisão dicotómica reproduzidos a partir do arquétipo da cidade medieval murada, enquanto lugar de cidadãos livres, de manufatura e dos ofícios, em contraponto com os espaços abertos de servidão e exposição rústica, de pobreza endémica e de autarcia, perduraram na Europa, sobretudo na do Sul, mesmo depois da queda do Antigo Regime. Por isso, qualquer grelha ou bateria de indicadores que remetessem para parâmetros de concentração, densidade ou níveis de aglomeração (densidade populacional, redes de infraestruturas, dimensão populacional mínima, etc.) ou de diversidade da base económica (atividades produtivas - domínio do sector primário/ domínio dos sectores secundário e terciário) facilmente reproduziria em mapa o rural

e o urbano, mesmo que aqui ou ali as fronteiras pudessem ser algo fluidas, o que normalmente ocorria nas áreas periurbanas em processo mais ou menos lento de densificação.

Bastaria, depois, para circunscrever a noção de “rural” acrescentar não só a moldura sociológica característica da matriz e racionalidade camponesa dominante, a exemplo do papel do grupo doméstico enquanto unidade substantiva de fusão das esferas de produção e consumo, ou das lógicas decisória e de gestão do trabalho familiar, ambas claramente expressas em diferenças de atitudes, comportamentos ou transmissão de saberes (hábitos de consumo, práticas simbólicas, sistemas de valores), como também relevar a escala local dos processos de socialização e o interconhecimento, tudo a somar à velocidade lenta do decorrer do tempo que se traduziria na imagem de permanência plasmada numa dada paisagem e, simplificando, na inércia da estratificação e hierarquia social em função da posse da terra.

No entanto, na Europa do pós guerra e, sobretudo aquando da implementação do modelo produtivista promovido pela PAC e, de um modo geral, das políticas regionais fordistas de planeamento territorial (extensão do estado providência, desconcentração / disseminação dos serviços públicos / promoção de igualdade de acesso aos equipamentos sociais) , opera-se a difusão dos atributos tradicionalmente definidores do urbano no campo, quase sempre de forma mais intensa nos territórios periurbanos. Mesmo que a redistribuição material, por regra concebida de forma christalliana, ao respeitar limiares mínimos de população concentrada, tenha sido evidente, as consequências vertem-se na diversificação da atividade económica nos velhos territórios da ruralidade, o que ocorreu sincronicamente com a modernização de algumas explorações agrícolas e o esmorecimento do viver de tipo camponês.

Por fim, a partir do último quartel do século passado, o esvaziamento populacional dos territórios periféricos, sobretudo os de montanha, os efeitos de periurbanização e do aumento do raio médio de pendularidade, as novas urbanidades difusas assim como o recente processo de terciarização, resultaram numa complexificação em puzzle, composto, nos extremos, por territórios vazios em processo de abandono ou de extensificação e de fileiras produtivas intensivas territorialmente mais concentradas. Ou seja, a multiplicidade e a diversidade da(s) nova(s) ruralidade(s) explicam , em parte, a dificuldade em caracteriza-la de forma simples e unívoca, daí decorrendo a inexistência de uma definição consensual (OCDE, 2006), apesar dos avanços recentes da Comissão Europeia na identificação das tipologias territoriais do espaço europeu, da sua progressiva associação à baixa densidade (Wanderley, 2000), às paisagens “naturais” e a sociabilidades específicas (Milian et al, 2012).

1.1. Do rural agrícola aos territórios rurais heterogéneos e diversificados

Como é evidente, também o mundo rural português tem sofrido, ao longo das últimas décadas, profundas metamorfoses na sua textura territorial e consequentemente nas respetivas paisagens, que se manifestam em processos e dinâmicas de mudança com diferentes intensidades. Estas dinâmicas de mudança, sobretudo marcantes no período posterior à vaga emigratória europeia, fizeram com que o

mundo rural passasse gradualmente por um conjunto de transformações que levaram a que, progressivamente, os *modus vivendi* camponês se desestruturasse e progressivamente se mimetizasse na diversidade /uniformidade do urbano.

No entanto, se estas transformações pareciam induzir uma oportunidade e uma estratégia de desenvolvimento para a redução de desigualdades e assimetrias territoriais, a verdade é que um conjunto de constrangimentos de base territorial, económica e social (figura 1) não têm permitido a materialização de todo este potencial.



Figura 1: Constrangimentos de base territorial, económica e social em territórios de baixa densidade

Com efeito, a literatura (Alves, 2001; Azevedo, 2010; Baptista, 2006; Baptista, 2009; Cavaco, 2009; Covas, 2007; Marques e Silva, 2009) mostra-nos que os territórios da ruralidade portuguesa se caracterizam por uma fraca coesão territorial, reproduzindo uma forte dependência de fatores exógenos, nomeadamente pela pluriatividade (mercado de emprego desclassificado), e pelo plurirrendimento (estado protecionista); dificuldades em reter valor, fraco capital humano (população envelhecida, com baixos níveis de qualificação), pouca capacidade de gerar emprego, uma baixa densidade institucional ou fraco empreendedorismo, do que resultam cenários de grande incerteza e exigentes no que respeita à necessidade de desenvolvimento de estratégias de base local e/ou regional.

1.2. A multiplicação das estratégias de desenvolvimento territorial

Com base neste cenário de uma ruralidade de baixa densidade e reduzida homogeneidade, torna-se cada vez mais consensual a urgência de contrariar a ideia de territórios condenados ou marginalizados, intervindo e dinamizando os espaços rurais ou de baixa densidade, designadamente através de estratégias que se baseiem na sustentação das suas múltiplas potencialidades e recursos endógenos,



Figura 2: Processos e tendências de mudança no mundo rural

considerados únicos e inimitáveis. Esta constatação veio trazer um novo impulso às ações e estratégias de desenvolvimento territorial empreendidas, tornando-se cada vez mais importantes os projetos orientados para a redescoberta do rural e dos seus valores diferenciados na procura do “tradicional” (figura 2).

Assistimos, atualmente, à multiplicação de iniciativas locais de redescoberta do passado e da tradição, de regresso às origens, de valorização da identidade e de promoção dos valores e produtos diferenciados. Contudo, a situação de atraso estrutural destes territórios, o contexto de crise económica e a procura de resultados imediatos faz com que a escolha de medidas e projetos nem sempre seja cuidada e rigorosa, caindo no erro da reprodução de estratégias e modelos de desenvolvimento não ajustados às realidades locais. A este propósito, Marques (2000, p.290) diz-nos que não é “certo que possam sobreviver como territórios de identificação – justamente o que os torna atrativos para os cidadãos – se ultrapassarem o limiar crítico de completo abandono da atividade agrícola, a não ser que se musifiquem através de qualquer “pastiche” folclórico”.

Assim, é fundamental considerar a multiplicidade de áreas rurais existentes em Portugal, respeitando a história e as especificidades de cada uma através de abordagens individualizadas que promovam processos integrados de reconfiguração e reestruturação, refletindo sobre as oportunidades de desenvolvimento e potenciando a articulação regional. A procura da identidade não deve esquecer a perspetiva agrícola, mas considera-la no âmbito de um leque alargado de funções que a sociedade atual associa ao espaço rural.

Neste contexto, conceitos como marketing e comunicação, animação do território e dos agentes e instituições, melhoria das acessibilidades, valorização do potencial humano, governança e parcerias emergem como centrais num processo de (re)descoberta do valor económico de muitos produtos locais, de capacitação e reforço da capacidade empreendedora dos atores locais e de valorização de

uma ruralidade “tradicional”, que preserva o passado, as identidades, tradições, garantindo o futuro, a natureza enquanto valor refúgio de alteridade à cidade (Fernandes, 2010).

2. Os anos 50/60 e o predomínio da atividade agrícola e pecuária na NUT III Tâmega

Nas décadas de 50/60 do século passado (figura 3), a generalidade dos municípios rurais do Tâmega (neste caso os municípios de Baião, Cinfães do Douro, Marco de Canaveses e Resende) tinham como principal função produtiva a agricultura, a pecuária e a venda ambulante, apresentando uma esfera social dominada pelo papel dos camponeses, ditos caseiros ou feitores, e por modos de vida muito próprios, com grande importância da cultura e das tradições ancestrais. Se por um lado, são perceptíveis os constrangimentos destas décadas, tais como a economia débil, a pobreza e a elevada taxa de analfabetismo, por outro conseguimos identificar um conjunto de valores identitários que as políticas públicas procuram atualmente associar à ruralidade de matriz camponesa.



Figura 3: Cinfães: vista parcial da vila na década de 50

O trabalho de investigação em curso no município de Cinfães pretende compreender este território relevando valores diferenciadores que permitam fixar a realidade Cinfanense do início da segunda metade do século XX. Para tal importa traçar o retrato social e territorial do município na década de 1950, estruturando três grandes eixos de análise, designadamente: a) modos de vida; b) atividades económicas e c) atividades culturais e recreativas.

- a) A população cinfanense vivia com simplicidade, rigidez e “respeito”, denotando-se o espírito de partilha, confiança, organização e de fidelidade perante os senhores.

O vestuário era elementar, sendo que os homens trajavam calças de cotim; meias e camisolas velhas; camisa riscadas e calçavam socos ou chancas de madeira também chamados de tamancos. As mulheres utilizavam o vestuário de lavradeiras, saia, camisa e avental. A maioria andava descalça (só algumas tinham chancas). Em ocasiões de festa, como nas desfolhadas os homens usavam colete sem mangas, camisa, roupa tradicional e alguns vestiam-se a imitar espantalhos. As mulheres vestiam saias rodadas e pregadas, com machos; aventais de riscado com dois laços atrás e blusas com elástico com folho para fora e manga igual.

- b) As atividades económicas predominantes eram a agricultura e a pecuária, assim como a venda ambulante (sardineiras e carrejões). Pagava-se a maquia, em vez de dinheiro, principalmente na atividade agrícola, muito embora, parte dos transportes efetuados (na sua grande maioria a pé) fossem recompensados em comida e bebida (pão, vinho e bacalhau).

A base económica estruturava-se sobretudo em torno do rio Douro, do transporte ferroviário e dos barcos rabelos, enquanto meios de transporte dos produtos locais para outros lugares, nomeadamente a cidade do Porto. Salientam-se as profissões de agricultor/caseiro; moleiro (Rio Paiva); comerciantes (mercearias, casas de utensílios agrícolas e tascas); vendedores ambulantes; carrejões (mercearia, castanha, peixe, pão, lenha, vinho e frutas); funileiros; ferreiros; carpinteiros; lavadeiras; costureiras; jornaleiros; senhorios; intermediários; pedreiros; cesteiros; tanoeiros; soqueiros; alfaiates e barbeiros.

Quase tudo era transportado a pé ou com o auxílio a mulas, vacas e cavalos. Era uma economia débil, de mera subsistência. Entre o Douro e a Serra do Montemuro, caminhava-se descalço, carregando os produtos a longas distâncias.

A atividade agrícola era preponderante, utilizando-se técnicas de cultivo tradicionais (enxada, charrua, fouchinha, gado). A população vivia sobretudo das produções locais. A alimentação era à base de sopa, papas, vinho, ovos, leite, sardinhas pequenas, bacalhau, gordos de boi, farinha de pau, feijão, cebolas, batatas cozidas e broa, excepcionalmente carne de porco. A comida era confeccionada à lareira, em panelas de ferro e a água ia-se buscar à “bica”.

De salientar a importância das feiras, onde se encontravam negociantes e populações de concelhos vizinhos e se comercializava o gado (vacas, vitelos e bois), produtos agrícolas, leite, tecidos, teares e roupas.

- c) Quanto às atividades culturais e recreativas, podemos sobretudo evidenciar a ligação às festas de carácter religioso, embora também existissem pagãs. Algumas das festas populares religiosas do concelho eram a festa de São Miguel (vendiam-se mantas, lençóis, cobertores,

passadeiras, cobertas de rei; contando com a presença de tecedeiras) e a de São Roque e Senhora da Estrela. Nas festas contavam com música, leilões e ranchos. Na comunhão solene as crianças comiam junto à igreja um lanche oferecido pelo padre, que incluía leite e queijo, as crianças vestiam vestidos compridos e brancos e havia as cruzadas ou procissões. Quanto às festas pagãs, podemos fazer referência à festa ou noitada das Marias; ao entrudo ou Carnaval; aos bailes e aos cantares pelos lugares à noite.

Em suma, o rural tradicional de Cinfães está intimamente ligado à prática agrícola, à componente religiosa e ao espírito de comunidade, sendo a partir daí que um conjunto de costumes e valores se consolidou. Evidenciam-se neste contexto a importância dos espaços de encontro, associados à mostra, troca e comercialização do artesanato local, dos produtos agrícolas e gastronómicos, bem como a um conjunto de manifestações culturais e recreativas.

3. A recriação do rural e a procura do tradicional: especificidades e estratégias

No período pós emigração, a base produtiva da região diversificou-se com o aumento progressivo da importância da pluriatividade e do plurirrendimento. De facto, as funções produtivas multiplicaram-se, com redução do peso da agricultura enquanto atividade principal e crescimento das atividades associadas ao turismo, à cultura e ao património material e imaterial dos territórios. Em 2011 (figura 4) apesar de 61,72% da população ativa não ter qualquer emprego, o setor primário representa muito pouco enquanto base empregadora, continuando apenas a ser o mais representativo nas freguesias serranas de Bustelo e Ramires. Em contrapartida, os setores secundário e terciário registam valores muito superiores aos que apresentavam nos anos 50/60.

No mesmo período, observam-se também importantes transformações na estrutura social, com uma transformação dos valores e modos de vida dominantes, cada vez mais próximos dos urbanos. Atualmente as áreas rurais são vistas mais como espaços de consumo do que como espaços de produção, associando-se esta a lógicas de produtos de qualidade, certificação e denominação de origem protegida.

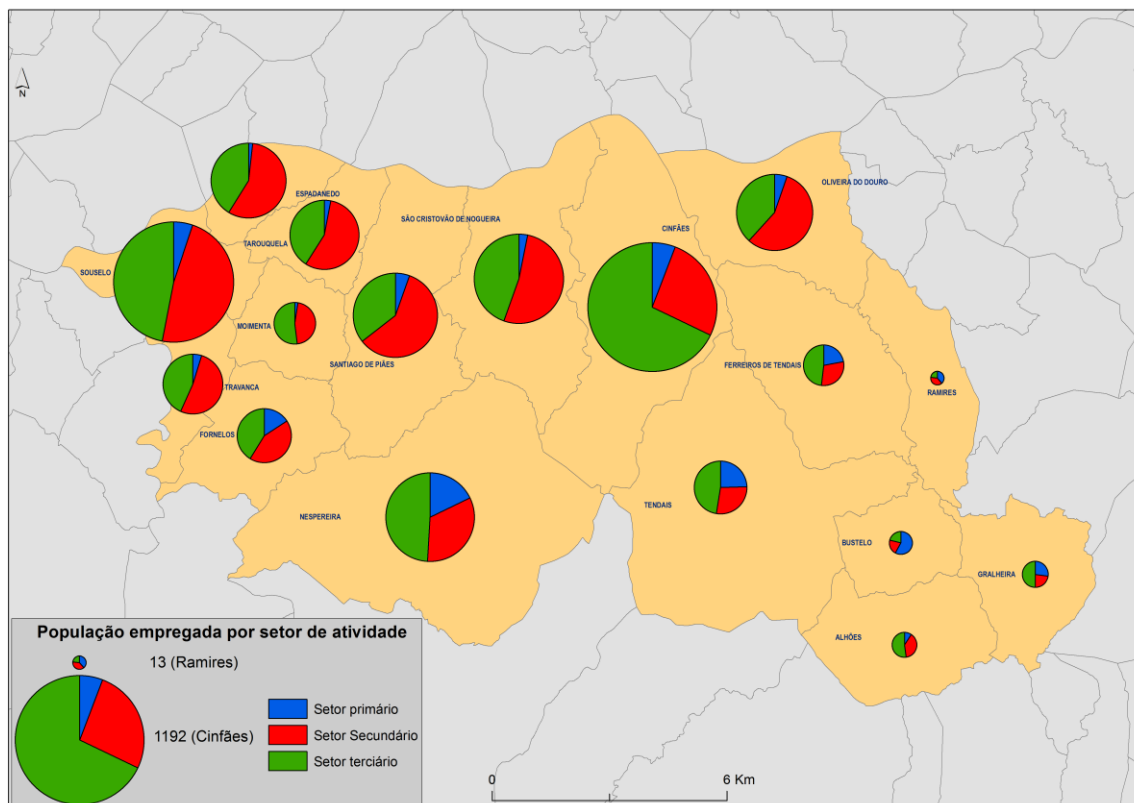


Figura 4: População empregada por setor de atividade, em 2011
Fonte: Recenseamentos Geral da População 2011, INE

Partindo deste novo mosaico territorial, escrutinámos estratégias e políticas públicas, cada vez mais orientadas para a promoção do desenvolvimento de base territorial que assumem como vetores centrais a (re)invenção das tradições, a identidade, o património material e imaterial, o espaço refúgio e de vivência da imperturbabilidade, os produtos locais, essencialmente através do turismo e da segunda residência.

No caso do município de Cinfães a estratégia de desenvolvimento assumiu de forma clara a “procura do tradicional” como orientação de fundo, tendo-se ancorado num conjunto de realizações promovidas pelos poderes públicos em articulação com um conjunto de atores locais e que passam, designadamente, por:

- Dinamização de feiras de artesanato, gastronomia e vinhos verdes, organizando anualmente a “Feira de Produtos Locais e Tradições” (promovida anualmente pela Junta de Freguesia de Souselo, com o apoio da Câmara Municipal de Cinfães e da Associação Comercial de Castelo de Paiva) e a “Feira de Artesanato, Gastronomia e Vinho Verde” (de maior dimensão, é promovida todos os anos¹ pela Câmara Municipal de Cinfães).

A formulação e organização dos eventos elege a memória, os costumes e as tradições como caminho estratégico para o despertar e para a afirmação dos territórios e das identidades locais.

¹ Realizou-se em 2012 a 16ª edição da feira.

- b) Aposta na qualificação do potencial humano como fator essencial para a revitalização das áreas rurais, dinamizando cursos de educação e formação de adultos com atividades integradoras que promovem o conhecimento dos recursos diferenciadores e potencialidades de desenvolvimento. Nos últimos anos destaca-se a realização de várias formações modulares no âmbito da pastelaria tradicional (matulos ou bolos de manteiga; falaças de Tendais; bolinhas de azeite, bolo de castanha,...) e do artesanato (cestas de breza).

Neste domínio, além do papel do associativismo local e de algumas entidades formadoras e escolas públicas sedeadas na região, destaca-se também como muito importante o papel que tem vindo a ser desempenhado pela Escola Profissional de hotelaria e turismo em Cinfães na qualificação de jovens;

- c) Aposta no desenvolvimento da atividade turística, associado a ícones como a “varanda do Douro” ou a “redescoberta da autenticidade”, multiplicando a oferta turística (quadro) – com relativa importância das unidades de turismo em espaço rural –, dinamização do posto de turismo e do Museu Serpa Pinto.

- d) Crescente valorização e aproveitamento dos recursos locais como estratégia de desenvolvimento territorial, associado por exemplo à certificação de produtos DOP (carne arouquesa) e à exploração de elementos de valor natural, paisagístico e cultural como a paisagem reconhecida Entre o Douro e a Serra, o património cultural, a rede hidrográfica e as serras, os sítios protegidos do Montemuro e do Rio Paiva e a proximidade a Resende e à Porta do Douro Vinhateiro, classificada como património da Humanidade pela UNESCO.

- e) Valorização de abordagens integradas e de estratégias coletivas e empenhados no aproveitamento do potencial endógeno, com destaque para o património natural e histórico-cultural, a paisagem, as tradições, e o conhecimento tácito e erudito das suas populações (Marques e Silva, 2009).

Neste contexto estão em curso estratégias de eficiência coletiva desenvolvidas no âmbito do PROVERE, prevendo apoio aos produtores de pecuária locais, em especial associados à carne arouquesa, o apoio a festas tradicionais de cariz religioso e ou popular e uma forte promoção dos valores naturais e patrimoniais, procurando reforçar a dinâmica do setor turístico.

4. O papel das políticas públicas

As políticas públicas desenvolvidas e as estratégias de desenvolvimento elaboradas no município de Cinfães tem vindo a ancorar-se em duas ideias fundamentais: a) reconhecimento da importância da

qualidade e da diferenciação, incrementando a competitividade regional, mas paralelamente criando as bases para a solidificação de redes de complementaridade entre os agentes locais; b) a aposta no conhecimento (adquirido de forma tácita no quotidiano mas também ao longo da vida eruditamente a partir da educação, da escola e da formação) como base sólida de um processo sustentável de desenvolvimento.

No contexto destas ideias chave, os atores públicos têm procurado desenvolver uma multiplicidade de eventos que têm vindo a contribuir para o desenvolvimento de redes coletivas de interação e cooperação e para a estruturação de processos de mudança. Esta dinâmica de mudança parece seguir o modelo de eco-economia (novos modelos de produção e consumo, marcado por interdependências territoriais e pela constituição de alianças sociais) apresentado por Ferrão (2012), associando-se a um contexto de inovação territorial e social.

Assim, a Câmara Municipal de Cinfães, em ligação com um grupo de atores locais, lançou-se num processo de “inovação rural” – definida por NESTA (2007, p. 10) como “a introdução de algo novo na vida económica ou social das áreas rurais, o que adiciona um novo valor económico ao social à vida rural” –, procurando simultaneamente responder e controlar a diversificação funcional e o aumento da procura urbana ao longo dos últimos anos, já que, tal como afirma Marques (2008), atualmente o campo dá corpo a uma boa parte dos nossos míticos lugares de (re)encontro, sendo cada vez mais procurado na procura da identidade e da descoberta, em função da sua diversidade territorial e estética. Através da dinamização de um conjunto de eventos, que vimos anteriormente, as políticas públicas procuram desenvolver novas conceções de desenvolvimento e promover uma revalorização do rural, dos seus recursos e da sua identidade. Estas iniciativas consolidam-se na valorização e promoção dos recursos endógenos e na unicidade e especificidade da região, procurando explorar a multiplicidade do imaginário coletivo e as diversas representações territoriais de um rural que está a ser reinventado.

Em síntese, o papel das políticas e das estruturas públicas tem orientado a sua ação para o reforço da ação coletiva, para a qualificação do capital humano e para uma comercialização dos seus recursos diferenciadores. Regista-se como positivo o reforço da abertura dos processos (pelo envolvimento de outros atores públicos, privados e da sociedade civil neste processo) e do município (procurando atrair novos visitantes e residentes, gerando assim valor económico e riqueza para a região), ao passo que o crescimento pouco controlado das iniciativas organizadas tem levado a problemas de compreensão dos valores de “tradição”, “redescoberta” e “reinvenção” do rural, levando a confusões entre o “autêntico” e o “generalista” em espaços e eventos com o selo de “produto local” ou “rural autêntico”.

5. Conclusões

Como vimos, o mundo rural português tem sofrido dinâmicas constantes, que levaram a que ao longo dos últimos anos deixasse de ser um território caracterizado pela monofuncionalidade para passar a caracterizar-se pela multifuncionalidade social e produtiva. Atualmente, a generalidade dos municípios

do mundo rural português procura inventar ou reinventar o rural tradicional de matriz camponesa, através de uma forte aposta na promoção dos produtos locais e na dinamização do turismo e da segunda residência.

Neste contexto, a procura da identidade e dos valores diferenciadores do território tem-se estabelecido como uma estratégia de desenvolvimento de base local. No caso do Tâmega, e especificamente no Município de Cinfães do Douro, a intervenção tem-se feito principalmente através da aplicação dos fundos comunitários disponíveis e da promoção, em parceria com a comunidade e o movimento associativo local, de um conjunto de feiras e eventos de promoção de produtos locais, procurando apostar na refuncionalização dos espaços e na recriação de práticas e costumes.

A multiplicidade de eventos e processos quase sempre dependentes da iniciativa autárquica, está a contribuir para o desenvolvimento de redes locais de cooperação o que tem vindo a favorecer a revalorização económica e social dos territórios rurais. Este processo de valorização dos recursos locais incorpora algumas práticas e experiências de governança territorial e tem vindo a promover uma recriação do rural, sendo no entanto fundamental assegurar a sustentabilidade do processo através do reforço das redes locais e da valorização dos elementos diferenciadores em detrimento da “banalização” do rural dito tradicional.

Referências bibliográficas

Alves, T. (2001): La multifuncionalidad de los espacios rurales de la Península Ibérica, IV Colóquio Hispano-Português de Estudios Rurales, Santiago de Compostela

Azevedo, N. (2010). Tempos de mudança nos territórios de baixa densidade: as dinâmicas em Trás-os-Montes e Alto Douro. Departamento de Geografia da FLUP. Porto, FLUP. Tese de Doutoramento: 389.

Baptista, F. O. (2006). O rural depois da agricultura. Desenvolvimento e território. Espaços rurais pós-agrícolas e novos lugares de turismo e lazer. M. L. Fonseca. Lisboa, Centro de Estudos Geográficos: 85-105.

Baptista, F. O. (2009). A transição rural e o debate sobre as opções de desenvolvimento. VII Colóquio Ibérico Estudos Rurais, Sessão Plenária I, Coimbra.

Câmara Municipal De Cinfães (Agosto de 1997): Terras de Serpa Pinto; Câmara Municipal de Cinfães

Cavaco, C. (2009). Os espaços rurais como espaços de vida: mobilidades residenciais e novas formas de habitar. Os territórios de baixa densidade em tempos de Mudança. J. Baptista and Mendes. Câmara Municipal de Proença a Nova, Centro de Ciência Viva da Floresta: 39-72.

Covas, A. (2007): Temas e Problemas do Mundo Rural – Ruralidades I; Universidade do Algarve

Covas, A. ; Covas. M. (2011) : A Grande Transição – Pluralidade e diversidade no Mundo rural; Edições Calibri

Fernandes, A.M. (2010): O discurso de reinvenção da ruralidade: exigências, expectativas e representações urbanas na construção de uma ruralidade consumível; IV CER

Ferrão, J. (2012) Regiões funcionais e cooperação rural-urbano: revalorizar socialmente o rural. IX Colóquio Ibérico de Estudos Rurais. Universidade de Lisboa

- Mandl, I.; Oberholzner, T.; Dorflinger, C. (2007) Social capital and job creation in rural Europe. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. European Commission
- Marques, H. (2000): Modernidade e inovação na ruralidade do Noroeste de Portugal. Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Tese de Doutoramento
- Marques, H. (2008) Porquê (e razões para) a mitificação do campo. VII Colóquio Ibérico de Estudos Rurais: Cultura, Inovação e Território. Coimbra
- Marques, H., Silva, A. (2009): Desenvolvimento Rural: Novos Desafios e novas Oportunidades. VII Congresso da Geografia Portuguesa
- Marques, H.; Marques, T. S. (2010) Afinal o que é o campo? As visões urbano-centradas, o que todos pensamos do campo e o que pensam de próprios os que pensam viver nele; XII colóquio Ibérico de Geografia
- Milian, J.; Barthe, L. (2012) « Espaces de la faible densité – état des lieux et problématiques ». DATAR, Des systèmes spatiaux em perspective. Territoires 2040. Territoires en mouvement, n.º 7, pp. 141-160
- Nesta (2007) Rural Innovation, NESTA, London
- OCDE (2001) Examens territoriaux de l'OCDE. Teruel, Espagne. OCDE, Paris
- OCDE (2006) The New Rural Paradigm : Policies and Governance. OCDE, Paris
- Wanderley, M. (2000). A Emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o rural como espaço singular e ator coletivo. Estudos Sociedade e Agricultura, 15. Pp. 87-145

A caminho da 2ª ruralidade
A microgeoeconomia de novos sistemas territoriais
A experiência do Projecto Querença

António Covas, Professor Catedrático da Universidade do Algarve, Investigador do CIEO,
acovas@ualg.pt

Maria das Mercês Covas, Professora Associada da Universidade do Algarve, Investigadora do CIEO,
mcovas@ualg.pt

Resumo

Este texto é uma introdução à 2ª Ruralidade e à microgeoeconomia dos sistemas territoriais que são uma nova geografia de sistemas complexos compostos de unidades de paisagem, sistemas produtivos locais, sistemas culturais e sistemas de governança local ou institucionalidade dedicada. Os sistemas territoriais são laboratórios ou incubadoras de construção de novas territorialidades, onde a pouco e pouco se recuperam o capital natural e o capital social e se desperta a inteligência territorial adormecida dos lugares. O campo das possibilidades dos sistemas territoriais é, pois, muito alargado. Uma dessas possibilidades é ilustrada pelo Projecto Querença que é uma experiência-piloto de intervenção sociocomunitária baseada na metodologia de investigação-acção. O Projecto Querença é uma missão de intervenção orientada para as áreas rurais de baixa densidade, de geometria variável e assente numa institucionalidade dedicada e estrutura de missão residente.

Palavras-chave

Microgeoeconomia, baixas densidades, rural remoto, estrutura de missão residente, institucionalidade dedicada, territórios inteligentes.

Summary

This paper is an introduction to what we call “the second rurality” in which the territorial systems play a crucial role as a new microgeoeconomic approach to the rural development. The territorial systems are territorial unities composed of four structural elements: landscape unities, local productive systems, cultural and symbolic systems and local territorial governance. The territorial systems are, therefore, a huge field of possibilities for new territories and territorialities. The Querença Project is one of these territorial possibilities in line with the microgeoeconomic approach and the research-action methodology. This paper deals with the main features of this Project.

Key- words

Microgeoeconomic approach, low density territories, resident mission structure, dedicated institutionalality, smart territories.

Introdução

Este escrito é fruto de uma inquietação do pensamento, por um lado, e de uma experiência directa de micro-desenvolvimento rural levada a cabo muito recentemente numa pequena aldeia do interior algarvio, por outro. A inquietação do pensamento está relacionada com a nossa reflexão, nos últimos

anos, em redor da temática da 2ª ruralidade e muito em especial com a construção de novos sistemas ou unidades territoriais em espaço rural. A experiência do Projecto Querença é um pequeno ensaio, a uma micro-escala, de uma metodologia de reanimação territorial, a partir de uma estrutura de missão residente criada para o efeito. Este exemplo já frutificou e hoje estão em curso novos projectos territoriais de geometria e composição muito variáveis.

O texto que se segue faz um balanço preliminar desta inquietação e desta experiência, tendo em pano de fundo a temática da microgeoeconomia do desenvolvimento de sistemas territoriais. Por último, refira-se que este texto é a continuação e o aprofundamento das nossas reflexões contidas nas obras *A Caminho da 2ª Ruralidade: uma Introdução à Temática dos Sistemas Territoriais* (Covas e Covas, 2012a), “Projecto Querença: a microgeoeconomia das baixas densidades – missões de intervenção e resgate em áreas rurais remotas” (Covas e Covas, 2012b) e *A Grande Transição* (Covas e Covas, 2011).

1. A caminho da 2ª ruralidade

Já todos conhecemos os atributos próprios da 1ª ruralidade, aquela que corresponde e coincide com o tempo, o espaço e a circunstância do modelo urbano-industrial da 1ª modernidade. Com efeito, a 1ª ruralidade é filha directa das grandes oposições da 1ª modernidade: natureza-cultura, economia-ambiente, agricultura-indústria, moderno-tradicional, privado-público, cidade-campo, sector-território, particular-geral. Estas oposições criaram uma longa série de ideias-feitas e (pré-conceitos que ainda hoje perduram e muito ruído em redor da defesa apologética destes binómios (Covas e Covas, 2012a: 17).

Quanto à emergência da 2ª ruralidade, ela será a era da paisagem global, do sistema-paisagem, da ecoregião, da cidade-região, enfim, dos sistemas territoriais de geometria e composição variáveis. A 2ª ruralidade é, ainda, e sobretudo, uma reacção “vinda da cidade”. Nessa exacta medida é, para já, uma reacção mais descontextualizada ou desestruturada, se quisermos, para simplificar, uma reacção pós-moderna. Nesta mesma linha de pensamento se enquadra a pluralidade e a diversidade de “acontecimentos ou eventos” que, hoje, invadem o mundo rural. Com efeito, “o mundo rural acontece cada vez mais” e estes acontecimentos podem gerar nele uma “nova estrutura de oportunidades”. O que nós perguntamos é se o mundo rural “assim acontecido”, plural, caótico e desordenado, está em condições de prescindir da ordem dicotómica do modernismo anterior ou se, pelo contrário, “está obrigado” a procurar um novo equilíbrio entre a desestruturação da pós-modernidade e a reestruturação da modernidade tardia trazida até nós pela *Modernização reflexiva* (Beck *et al*, 2004) (Covas e Covas, 2012a: 17-18).

Na 1ª ruralidade, os volumes cresceram e esmagaram as formas, por isso o mundo rural era o “outro mundo”, uma espécie de evasão ao mundo urbano-industrial cada vez mais violento e alienante. Na 2ª ruralidade, a natureza e a cultura favorecerão, em princípio, a espessura e a densidade dos territórios e,

também, a recomposição das suas formas o que, ao acrescentar “mais campo” à sua dimensão exterior, lhe dará uma dimensão mais humana . (Covas e Covas, 2012a: 17).

A 2ª ruralidade anda, igualmente, à procura de uma escala ecológica mais ampla que nos proporcione a oportunidade de uma gestão integrada de comunidades, ecossistemas e mosaicos paisagísticos, logo, a produção de uma gama mais alargada de bens públicos e benefícios de contexto, úteis para aumentar a produtividade natural e específica dos agroecossistemas. O compromisso entre uma escala alargada, por razões sistémicas e funcionais, e uma escala operativa, por razões práticas e experimentais, determinará a unidade ecológica ou paisagística relevante para efeitos de planeamento biofísico e intervenção socio-comunitária (Covas e Covas, 2012a: 18).

Na 1ª ruralidade, as razões ecológicas e culturais são quase sempre de ordem secundária porque, no mínimo, desviam recursos escassos para estratégias que não rendem no curto e médio prazo. Acresce que as várias “fracções” do capital estão em luta pelos recursos escassos e essa luta tem expressão na forma de ocupar e ordenar o território A consideração de várias escalas de intervenção, do local ao regional e ao nacional, e a articulação dos pontos de vista morfológico e topológico numa perspectiva de reestruturação do espaço público, tendo em vista a integração dos diversos fragmentos urbano-rurais que nos foram legados pelo modernismo, é uma tarefa imensa e uma missão para ser levada a cabo pela 2ª ruralidade (Covas e Covas, 2012a: 18-19).

Na 2ª ruralidade andaremos à procura de conceitos abrangentes e ecléticos que estejam adaptados à complexidade da nossa actual circunstância e, correlativamente, de sistemas territoriais ou complexos geográficos, que os possam acolher e aplicar; onde antes estavam conceitos dicotómicos e fechados estarão, agora, conceitos abertos e envolventes como os conceitos de paisagem global, cidade-região ou cidade-território, conceitos de continuidade. A recontextualização proporcionada por estes novos conceitos visa dar uma nova oportunidade aos fragmentos territoriais da 1ª modernidade, sejam urbanos ou rurais (Covas e Covas, 2012a: 18).

A cidade-região, por exemplo, devido à sua maior profundidade territorial e às várias escalas que encerra, pode propiciar soluções muito diversas e inovadoras, públicas, privadas e mistas, para a valoração e gestão da biodiversidade e dos serviços ecossistémicos (BSE). A pluralidade de valores naturais e culturais oferecidos pela BSE não se compadece com fórmulas simplistas de apropriação privada e mercado, que acabam por criar, quantas vezes artificialmente, escassez, preços altos e discriminação, reduzindo a oferta de certos valores mais intangíveis e menos valorizáveis, por contrapartida daqueles, mais tangíveis, que apresentam um retorno mais imediato e que, quantas vezes, limitam o acesso aos particulares e o seu bem-estar. Respeitar e fazer cumprir a integralidade desses valores naturais e culturais será uma tarefa inalienável da 2ª ruralidade, sob pena de deixarmos o caminho livre para os diferentes rentismos expectantes que usam os recursos naturais como activos e objecto de aplicações financeiras especulativas (Covas e Covas, 2012a: 19).

Por outro lado, a 1ª modernidade consumou o divórcio entre as ciências naturais e as ciências sociais e poucos autores foram capazes de estabelecer relações fiáveis entre esses dois ramos das ciências. A 2ª

ruralidade retomará a ligação umbilical entre as ciências naturais e as ciências sociais no que diz respeito às relações entre a biociência (as biotecnologias, as engenharias genéticas e as nanotecnologias), a deliberação política e pública, a vida em sociedade e a vida na natureza. Ou, dito de forma mais cruel, o homem e a natureza correm o risco de serem, ambos, “produzidos”, o mesmo é dizer, serem fruto de uma “biopolítica”. Se pensarmos na manipulação genética, na clonagem, nas técnicas de fertilização e nos mapas genómicos, se pensarmos na relação entre alimentação, saúde e longevidade e no impacto desta relação na vida das pessoas concretas e na representação que elas fazem de si mesmas e da vida em sociedade, estaremos a falar de intrincados processos de subjectivação contemporâneos mas, sobretudo, de uma construção social e política muito diferente, uma espécie de “mundo novo”, onde tudo pode acontecer, pois a sociedade e o meio ambiente poderão ser convertidos num gigantesco laboratório (Covas e Covas, 2012a: 19).

Na 2ª ruralidade iremos assistir, também, ao paradoxo dos lugares: lugares cheios são considerados não-lugares e lugares vazios são considerados lugares simbólicos e destino de peregrinações. *A hipermodernidade dos não-lugares* (Augé, 1994) diz-nos que as coisas são o que são independentemente dos contextos, valem por si mesmas, têm valor intrínseco e por essa razão criam, elas próprias, novos contextos. Esta tendência tem correspondência na não-linearidade dos fenómenos naturais, com fortes implicações no modo de conceber e organizar o espaço. Na fronteira entre o caos e a ordem, a 2ª ruralidade estará presente, lá onde a pressão do crescimento se exercerá sobre os sistemas ecológicos. Nessa presença a 2ª ruralidade poderá ser mais espaço de consumo do que espaço de produção e, nessa medida, acabar por sacrificar a forma à função, explodindo, por essa via, numa multiplicidade de contextos individuais ou individualizados em redor de cada acontecimento ou evento. E quem sabe, nesta explosão de formatos e funções, acabar por adquirir a beleza da complexidade (Covas e Covas, 2012a: 19-20).

A cidade da 1ª ruralidade é, simultaneamente, utopia e atopia, pois como utopia ou ideal, perdeu-se na própria cidade, em espaços designados de subúrbio, periferia, não-lugares. Há cinquenta anos, a condição urbana levava a melhor sobre a condição rural. Hoje, os progressos gerais da civilização e da cultura fazem com que uma 2ª ruralidade possa superiorizar-se, em muitos casos, à actual condição urbana (Covas e Covas, 2012a: 20).

Na 1ª ruralidade nós assistimos, ainda hoje, à proletarianização dos ecossistemas e à generalização das monoculturas, à imagem e semelhança dos exércitos de reserva industrial ou, agora, da precarização do trabalho. Na 2ª ruralidade a luta política será intensa e por vezes brutal, a ecologia política assumirá a frente do combate em prol da justiça ambiental (Alier, 2007), tudo em nome de uma outra ecologia humana onde o homem e a natureza serão libertados conjuntamente (Covas e Covas, 2012a: 20).

O último aspecto diz respeito à estetização do mundo rural. Sabemos já que a diversidade cultural é tão importante como a diversidade natural e que está em construção um novo universo simbólico a propósito do mundo rural. Digamos que esta estetização chega, em primeira instância, por via dos eventos e da visitação e os motivos são muito diversos: a agricultura biológica, os roteiros

gastronómicos, as peregrinações religiosas, as feiras medievais, os desportos radicais, a ecologia radical, etc. Esta maior mobilidade criará novas territorialidades, onde se mistura nostalgia, hibridização cultural e multiculturalismo. No final, em vez de termos criação e arte poderemos ter tão-somente *pastiche*, isto é, muitos elementos de proveniência diversa para criar híbridos e transculturais. Quando o hipercapitalismo se aperceber de que o mundo rural pode proporcionar todos estes efeitos estéticos e terapêuticos em benefício próprio irá avançar a toda a força pelo campo adentro para tirar partido dessas diferentes narrativas sobre o campo e o mundo rural (Covas e Covas, 2012a: 20-21).

Mas a 2ª ruralidade, deste ponto de vista, reserva-nos algo de muito mais sublime e superior. Nas palavras do Prof. Francisco Caldeira Cabral ... *a beleza deve ser o reflexo espontâneo da boa adequação da obra ao fim proposto, como qualidade intrínseca, e não, como geralmente se supõe, em resultado de uma série de operações posteriores, e portanto extrínsecas, chamadas embelezamento...* (Cabral, 2003: 40) (Covas e Covas, 2012a: 21).

2. A microgeoconomia do desenvolvimento de novos sistemas territoriais

Uma cultura pós-agrícola ou pós-convencional está a chegar por vias muito diversas. São os novos valores socio-culturais, modas identitárias e produtos da nostalgia. É o esverdeamento da agricultura e a intensificação verde. É a turistificação e a recreação do espaço rural. São os modos não-convencionais de produção. É a investigação biotecnológica e agroecológica que abre uma nova esperança para as zonas mais desfavorecidas. É a chegada de novos actores por via da economia residencial. São os investimentos de mitigação e adaptação por causa das alterações climáticas. É a prioridade aos valores da biodiversidade e da conservação. São os novos mercados do carbono, da biodiversidade e da água.

Os sistemas territoriais inscrevem-se, portanto, numa geografia de estruturas complexas compostas de unidades de paisagem (UP), sistemas produtivos locais (SPL), sistemas culturais e simbólicos (SCS) e sistemas de governança local ou institucionalidade dedicada (GL/ID). Vivemos, hoje, um movimento permanente de dissolução e recreação de sentido. O espaço é uma sucessão interminável de formas e conteúdos, produzidos e reproduzidos continuamente. A microgeoconomia do desenvolvimento de sistemas territoriais é um enorme estaleiro de possibilidades que, em cada caso, contempla uma determinada composição de territórios e que integra um sub-sistema natural (uma unidade de paisagem), um sub-sistema produtivo (a economia multi-local), um sub-sistema cultural e simbólico (os signos e o património) e um sub-sistema institucional (uma estrutura de missão ou projecto) . (Covas e Covas, 2012a: 25).

Sabemos, de antemão, que será muito difícil fazer coincidir, no mesmo espaço-tempo, os quatro elementos que constituem o sistema territorial, tal como o definimos anteriormente. Todavia, e esse é o mistério do nosso empreendimento, temos de ser capazes de conceber e desenhar uma estrutura de missão e projecto, uma institucionalidade dedicada, que torne possível e exequível essa convergência

para o mesmo espaço-tempo, pois estamos plenamente convencidos de que o “ecossistema de acolhimento” que daí resultará é um território cheio de virtualidades e um campo imenso de oportunidades de desenvolvimento (Covas e Covas, 2012a: 26).

A título meramente ilustrativo, apontamos alguns sistemas territoriais na região do Algarve que, a serem constituídos, podem ser excelentes “ecossistemas de acolhimento” e bons exemplos para a microgeoeconomia do desenvolvimento territorial: a ria formosa, a campina de Faro e a agricultura peri-urbana envolvente, o barrocal-serra, a bacia do guadiana e o nordeste algarvio, a costa vicentina e o sudoeste algarvio (Covas e Covas, 2012a: 26). Aliás, estas unidades territoriais fazem parte integrante do Programa Regional de Ordenamento do Território do Algarve (PROTAL), das suas opções estratégicas e do seu modelo territorial.

Por outro lado, a cultura rural pós-agrícola e pós-convencional já consagrou, também, os grandes princípios de orientação conceptual e metodológica cuja aplicação favorece o acolhimento de novos sistemas territoriais. De acordo com estes princípios, é possível delimitar as características de um sistema produtivo local sustentável (SPLS), amigo do mundo rural. Vejamos, então, as principais características desse sistema produtivo local sustentável que são outros tantos princípios doutrinários da microgeoeconomia do desenvolvimento sustentável favoráveis ao lançamento de novas unidades ou sistemas territoriais. Nesta acepção de sistema produtivo local sustentável (SPLS) interessa-nos mais “os produtos do sistema” do que “o sistema de produtos” (Covas e Covas, 2012a: 198-199).

1) Os produtos de proximidade e a formação de uma economia local

Os produtos locais são produtos de proximidade. A proximidade é um valor que é necessário redescobrir em termos de economia local ou, mais rigorosamente, de formação de um sistema produtivo local sustentável. Infelizmente, a investigação económica relegou para plano secundário, ou abandonou mesmo, o estudo sobre a microgeoeconomia dos sistemas produtivos locais. Os produtos de proximidade deixam as mais-valias na economia local que são, em princípio, reinvestidas no fortalecimento dessa mesma economia. **Os produtos locais certificam os sistemas produtivos locais e os lugares onde ocorrem** (Covas e Covas, 2008).

2) Os produtos limpos e justos, a segurança alimentar e o comércio justo

Os produtos locais são produtos limpos e justos. Limpos, não apenas porque devem ter baixa intensidade agroquímica mas limpos, também, porque devem ser produtos justos e fazer parte do comércio justo. No primeiro caso, estamos a privilegiar e a preferir produtos em modos de produção agroecológicos nas suas várias modalidades. No segundo caso, estamos a privilegiar e a preferir produtos que não pratiquem a discriminação, seja por práticas de concorrência desleal e métodos abusivos e obscuros de “dumping” social, ambiental e fiscal ou, ainda, de apropriação indevida de mais-valias formada em circuitos longos e especulativos. **Os produtos locais certificam e asseguram**

uma baixa intensidade fiscal porque reduzem e contrariam a socialização dos prejuízos (Covas e Covas, 2008).

3) Os produtos autóctones ou a importância da conservação e biodiversidade

Os produtos locais são, em primeira instância, produtos autóctones ou produtos que integram recursos endógenos e que, por esse facto, são socialmente e comercialmente conhecidos e valorizados. Neste sentido, e para formar o sistema produtivo local, é imprescindível que a investigação económica e ecológica diga de que forma e com que intensidade devem os recursos genéticos e biológicos ser utilizados pela produção. Recuperar as sementes perdidas, as tecnologias tradicionais e os saberes ancestrais, é criar identidade e motivação territorial para novas iniciativas. **Os produtos locais certificam a importância das actividades de conservação e biodiversidade como actividades imprescindíveis à produção e aos agroecossistemas** (Covas e Covas, 2008).

4) Os produtos de baixa intensidade energética e a economia energética local

Os produtos locais são produtos de baixa intensidade energética. A energia com base nos combustíveis fósseis é uma forma muito centralizada de energia, produzida em quase monopólio e cada vez mais cara. Mais uma vez, a investigação eco-energética deve providenciar informação pertinente sobre os vários sistemas combinados e descentralizados de microgeração, a sua viabilidade económica e a sua conexão com os recursos endógenos locais renováveis. No mesmo sentido, devemos perguntar qual o papel dos recursos agro-florestais no desenho da economia energética local em particular e no sistema produtivo local em geral, de modo a promover a complementaridade e a integração das utilizações e evitar conflitos de usos dos solos e dos recursos. **Os produtos locais são produtos certificados por adoptarem processos de transformação de baixa intensidade energética** (Covas e Covas, 2008).

5) Os produtos de baixa intensidade hídrica e a economia da água

Os produtos locais são produtos de baixa intensidade hídrica. A água é um recurso escasso com um custo de exploração crescente, por isso, é imprescindível reduzir o peso relativo deste factor na estrutura de custos da empresa agroflorestal e alimentar. Os objectivos a atingir são a poupança, a eficiência, a reciclagem e a recolha de águas pluviais. **Os produtos locais requerem circuitos curtos de distribuição de água e são produtos certificados por adoptarem processos de transformação de baixa intensidade hídrica** (Covas e Covas, 2008).

6) Os produtos de baixo índice de mobilização e a regeneração do solo agrícola

Os produtos locais são produtos de baixo índice de mobilização do solo agrícola. Não se trata apenas de reduzir os índices e os custos de mecanização mas, também, de converter a agricultura convencional aos métodos agroecológicos de mobilização mínima e sementeira directa tendo em vista

reduzir a exposição do solo aos factores agressivos de erosão de diversa natureza. Estamos perante um corolário lógico do princípio de sustentabilidade dos recursos naturais do solo, suporte da vida por onde circulam os materiais e nutrientes necessários ao crescimento dos agroecossistemas. **Os produtos locais são produtos certificados por adoptarem processos produtivos de baixa intensidade de mobilização do solo** (Covas e Covas, 2008).

7) Os produtos de ciclo fechado e uma boa gestão de internalidades

Os produtos locais são produtos de ciclo fechado, isto é, os seus resíduos são considerados “internalidades” do processo de transformação e incorporados no sistema produtivo corrente. Este sistema produtivo tem uma dimensão estratégica da maior importância, uma vez que o “ciclo fechado” obriga a reconsiderar as opções tecnológicas realizadas, no sentido de uma maior proximidade com o funcionamento dos sistemas naturais do ecossistema onde se localiza. **Os produtos locais são produtos certificados por adoptarem processos de transformação de ciclo fechado sem resíduos** (Covas e Covas, 2008).

8) Os produtos amigos da paisagem e uma boa gestão do mosaico paisagístico

Os produtos locais são produtos que realizam uma gestão global da paisagem. Quanto maior a variedade dos elementos que constituem a paisagem, maior o número de funcionalidades e ligações do mosaico paisagístico e maior o grau de auto-suficiência dos agroecossistemas respectivos. A paisagem é uma internalidade do processo produtivo mas deve ser devolvida à origem sob a forma de uma externalidade positiva, isto é, como paisagem de valor acrescentado. **Os produtos locais são produtos certificados paisagisticamente por adoptarem processos de transformação que atestam as boas práticas de gestão do mosaico paisagístico** (Covas e Covas, 2008).

9) Os produtos com intensidade de rede e a formação do capital social

Os produtos locais são produtos de rede, isto é, são geradores de capital social. Quer dizer, os produtos locais não são independentes ou indiferentes às relações sociais que implicam. Falamos da criação de estruturas associativas, de relações institucionais, de relações comunitárias e formação de mercados locais, de mobilização de jovens para o empreendedorismo agro-rural, enfim, de criação de novos factores de atractividade para os territórios rurais. **Os produtos locais são produtos certificados por adoptarem processos sociais com elevada intensidade de rede e contribuirão para renovar o capital social dos territórios onde ocorrem** (Covas e Covas, 2008).

10) Os produtos com identidade e a formação do capital simbólico

Os produtos locais são produtos com identidade, são portadores de atributos fundamentais do território e geram identificação e motivação pois são ou devem ser uma imagem genuína desse

território. Podemos ver ou ler a história local através dos produtos locais, eles carregam passado, presente e futuro, desde as sementes e as espécies ameaçadas, os saberes e as tecnologias tradicionais até às imagens de marca e “marketing” do futuro. Por esta via, os produtos locais são veículos de comunicação simbólica com o exterior, são os embaixadores singulares de um território. **Os produtos locais são produtos certificados culturalmente por incorporarem elementos simbolicamente relevantes e contribuírem decisivamente para a afirmação exterior de uma região** (Covas e Covas, 2008).

3. A experiência do Projecto Querença, um micro-sistema territorial em acção

3. 1. A apresentação geral do Projecto Querença

O Projecto Querença é um projecto ou missão de resgate territorial, orientado para as áreas rurais de baixa densidade (aldeias, grupos de aldeias ou de municípios e outros territórios de geometria e composição variáveis) escolhidos de acordo com uma análise de pertinência dos recursos existentes disponíveis e potenciais. O Projecto Querença visa alargar o campo de possibilidades desses territórios em estado crítico e, ao mesmo tempo, promover o empreendedorismo de jovens licenciados em situação profissional precária, usando, para o efeito, uma abordagem territorial inovadora que visa fixar no interior das aldeias e municípios aquela população universitária recém-licenciada, para aí desenvolver uma estratégia de intervenção socio-comunitária e territorialista (Covas e Covas, 2012b).

O Projecto Querença é constituído a partir do contributo de três promotores principais: a Câmara Municipal de Loulé, a Universidade do Algarve e a Fundação Manuel Viegas Guerreiro de Querença, com sede nesta freguesia, que se constitui em promotora directa do projecto. Através de um protocolo as três entidades partilham entre si as respectivas responsabilidades (Covas e Covas, 2012b).

O Projecto Querença divide-se em três fases: a fase de pré-projecto, com a duração de 6 a 9 meses, é o período de avaliação *ex ante* e visa a preparação de todas as tarefas preliminares do projecto, a fase de projecto propriamente dita, com a duração de 9 meses, corresponde ao período de intervenção territorial, para o qual é constituída uma estrutura ou grupo de missão com o objectivo expresso de desenhar um projecto empresarial para a aldeia, grupo de aldeias ou município, de acordo com as características do território que foi delimitado na fase de pré-projecto; finalmente, a fase de pós-projecto, com uma duração de 3 a 6 meses, visa dar continuidade e consolidar o projecto e, ao mesmo tempo, fazer a respectiva avaliação *ex post* (Covas e Covas, 2012b).

O Projecto Querença, para formar o seu grupo de missão, dá preferência a jovens licenciados e/ou pós-graduados com pouca ou nenhuma experiência profissional, oriundos do concelho em questão ou concelhos vizinhos, recrutados através de um processo de selecção levado a efeito pela entidade promotora do projecto. Os jovens licenciados e/ou pós-graduados são recrutados de acordo com as necessidades de intervenção do território em causa e podem abranger diversas áreas do conhecimento.

Como elemento de selecção refere-se que os candidatos ficam obrigados ao critério de permanecer na aldeia durante um período de nove meses, a mesma duração do estágio profissional apoiado pelo IEFP que, para o efeito, contribui com a bolsa respectiva.

O Projecto Querença integra três tipos de acções ou projectos principais: de interacção social, de interacção simbólica e projectos empresariais propriamente ditos. Trata-se, por esta ordem, de confirmar a aceitação social do projecto por parte da população, de reabilitar o espírito sócio-comunitário no território das aldeias, enfim, de tornar sustentável a formação um pequeno grupo empresarial local (Covas e Covas, 2012b).

3.2. O roteiro dos principais pontos críticos do Projecto Querença

Vejamos, agora, o roteiro dos pontos críticos do Projecto. O decálogo que se segue é um mapa desses pontos críticos (Covas e Covas, 2012b):

1) **A escolha de um “território crítico ou pertinente”**. Na fase de pré-projecto este é o primeiro ponto crítico. Aqui tratamos com problemas de escala, de limiares críticos de recursos, de jurisdição territorial e conflitos de interesses. Os três promotores do projecto (universidade ou politécnico, câmara municipal e associação de desenvolvimento ou fundação) devem tomar uma “decisão política” sobre o assunto depois de terem ponderado convenientemente os prós e contras que decorrem de uma avaliação *ex ante* do estado dos recursos e do seu potencial de desenvolvimento (Covas e Covas, 2012b).

2) **A formação de uma equipa de trabalho e a selecção do *pivot* do projecto**. Este é o segundo ponto crítico. Aqui tratamos da formação de uma equipa de coordenação técnica com representantes das três entidades promotoras e, sobretudo, com a selecção de um *pivot* operacional para o projecto, em permanência no terreno, e com a função de dirigir, no dia a dia, todos os aspectos operacionais de desenvolvimento do projecto. Este gestor operacional do projecto deverá ser um técnico sénior, conhecedor profundo do território em questão, destacado especialmente por um dos promotores para o projecto ou, em alternativa, escolhido fora destas entidades que deverão, para o efeito, encontrar uma forma de remuneração adequada à função a desempenhar durante os nove meses do projecto (Covas e Covas, 2012b).

3) **A selecção dos alunos-estagiários e a formação do Grupo de Missão**. Este é o terceiro ponto crítico ainda na fase de pré-projecto. A preferência, que não a exclusividade, recai sobre jovens alunos licenciados ou pós-graduados, em busca de uma saída profissional, residentes no concelho ou concelhos vizinhos. A diversidade dos alunos e das formações académicas depende em linha directa do estado dos recursos e activos que desejamos reabilitar e desenvolver. O objectivo essencial é constituir, com os alunos-estagiários, um Grupo de Missão que se constitui, ele próprio, numa espécie de incubadora local, um laboratório de ideias e projectos onde crescerão as micro-empresas a desenvolver (Covas e Covas, 2012b).

4) A mobilização social da população do “novo território”. Este é o quarto ponto crítico do projecto, a aceitação social do projecto por parte da população. Neste particular é decisivo o envolvimento da câmara municipal e muito em especial da junta de freguesia respectiva e, bem assim, da associação de desenvolvimento local presente no concelho. O presidente da junta de freguesia é uma figura central em toda esta mobilização, conjuntamente com outros agentes locais que têm a faculdade de serem actores-rede. Para o efeito, uma atenção especial terá de ser dedicada, logo no 1º trimestre da fase de projecto, aos projectos de interacção social e simbólica que visam justamente a motivação e a mobilização da população. Para este efeito, pode, também, pensar-se na constituição de um Fórum Aldeia (Covas e Covas, 2012b).

5) O funcionamento da incubadora e do laboratório local de ideias e acções. Este é, porventura, o ponto crítico mais decisivo de todo o projecto pois do seu êxito depende, em linha directa, o êxito do projecto. Lembremos que o objectivo final é a constituição de um pequeno projecto empresarial para a aldeia ou grupo de aldeias que seja sustentável, isto é, que não crie dívida e não dependa de apoios públicos para a sua continuidade. Trata-se de recriar uma linha de actividades, produtos e serviços, de preferência com denominação de origem, que acrescentem identidade ao território, e que a partir de um ponto de irradiação no território possam projectar-se para fora desse território por via de redes dedicadas de alta qualidade. Para o efeito, as ligações à universidade/politécnico, em particular, às escolas superiores agrárias, são um elemento decisivo, sobretudo aos laboratórios e centros de investigação onde podem ser realizados testes de verosimilhança e consistência dos novos produtos e serviços (Covas e Covas, 2012b).

6) A necessidade de criar uma economia de redes e fluxos. Este é, igualmente, um ponto crítico de todo o projecto, pois estamos a lidar com territórios de baixa densidade, muito envelhecidos e em perda acelerada do seu capital social. Por isso, é absolutamente necessário recriar uma economia de redes e fluxos que deverá contemplar, em função de cada território concreto e em combinações diversas, os seguintes factores ou variáveis: os campos de aventura, de férias ou de trabalho, uma linha de serviços de ecoturismo, uma linha de eventos estacionais ou sazonais ligados às festividades tradicionais, a organização da visitação pedagógica e da visitação sénior, a atribuição de funções imaginativas a actores-rede, aos clubes de suporte e às tertúlias locais, a organização de redes de itinerários turísticos, a organização de serviços ambulatorios ou itinerantes locais e multi-locais ao serviço das populações, um marketing territorial e simbólico imaginativo ao serviço de visitantes virtuais convertidos mais tarde em visitantes reais, por via, por exemplo, de uma associação inteligente entre natureza, gastronomia e lazer (Covas e Covas, 2012b).

7) Os planos de negócio e a estratégia de marketing e comunicação. Este é mais um ponto crítico fundamental, uma vez que todos ou quase todos os projectos deverão passar por uma análise custo-benefício e demonstrar a sua viabilidade económica e comercial. Dada que estamos a laborar a uma pequena escala, a integração dos planos de negócio e a coordenação da estratégia de marketing e

comunicação são tópicos essenciais para o projecto ser bem-sucedido. Estamos a falar, em especial, de pequenos lotes de produção, de transformações simples mas inovadoras, de circuitos curtos e redes comerciais dedicadas, de clubes de consumidores leais e pró-activos, enfim de uma estratégia de marketing e comunicação que associe natureza, gastronomia, lazer e cultura como uma cadeia de valor completa (Covas e Covas, 2012b).

8) A governança local do projecto. A governança local do projecto varia com o contexto e a diversidade dos actores presentes no território. A nossa sugestão é que a governança do projecto possa ser integrada pelas seguintes instâncias: uma Comissão Coordenadora com elementos das entidades promotoras, uma Comissão Técnica e Científica com elementos da universidade e/ou politécnico, uma Comissão Local de Apoio composta pela junta de freguesia e alguns actores-locais, um Fórum Aldeia com todos os “homens bons” da freguesia. A este conjunto acrescenta-se um segundo círculo com actores-rede, os clubes de amigos e os filhos da terra, as redes sociais e os amigos virtuais, os mecenas e os patrocinadores do projecto (Covas e Covas, 2012b).

9) O financiamento do projecto. No que diz respeito aos custos de funcionamento, o projecto é assegurado pelas entidades promotoras. O IIEFP assegura o pagamento das bolsas de estágio dos alunos conjuntamente com a Câmara Municipal. A Universidade/Politécnico disponibiliza os seus laboratórios para ensaios e análises de produtos. Por sua vez, o financiamento das actividades deve ser procurado junto de mecenas e patrocinadores, grupos de amigos da terra e redes sociais. Acrescente-se a organização de trabalho voluntário e comunitário com os habitantes da aldeia mas, também, com os alunos da universidade/politécnico e os campos de férias e trabalho. Outras fórmulas de financiamento podem envolver o *crowdfunding*, o micro-crédito, as redes sociais, etc (Covas e Covas, 2012b).

10) O formato do projecto empresarial local. O formato do projecto empresarial será discutido e definido ao longo das diferentes fases do projecto e pode assumir várias opções em função da natureza das actividades, produtos e serviços seleccionados, por exemplo: um conjunto de micro-empresas unipessoais, uma cooperativa de produção e serviços, uma sociedade anónima, uma sociedade por quotas, um condomínio rural, uma sociedade gestora de participações sociais. O Projecto Querença, por via da criação de “clubes de suporte ou redes sociais” em cada uma das áreas, pode criar as condições necessárias ao surgimento de “capital social” para o lançamento de micro-empresas naquelas mesmas áreas (Covas e Covas, 2012b).

Conclusão Geral

O Projecto está neste momento em fase de avaliação, mas já é possível extrair alguns resultados preliminares. Os méritos da metodologia de intervenção foram publicamente e amplamente reconhecidos. O projecto teve ampla cobertura por todos os órgãos de comunicação social, o que lhe deu enorme visibilidade social e comunicacional. O projecto teve um enorme impacto junto da população da aldeia que se mobilizou para participar, colaborando nas iniciativas promovidas pelo

Grupo de Missão. O projecto beneficiou de uma governação local empenhada e competente que manteve a coesão do grupo. O projecto foi apoiado financeiramente por entidades privadas de âmbito nacional que lhe reconheceram o carácter inovador. O projecto reconhece que nove meses de estágio é um período de tempo manifestamente insuficiente para consolidar os projectos desenhados. O projecto reconhece que falta ainda maturidade aos elementos mais jovens para iniciarem, nesta fase, uma trajectória empresarial. O projecto reconhece que é necessário dar continuidade ao trabalho já desenvolvido, lançando a segunda fase do projecto Querença. O projecto reconhece que é importante a formação de uma rede nacional de territórios que usem a metodologia de Querença, tendo em vista testar o método em outros contextos territoriais e rurais.

A 2ª ruralidade é um novo campo de possibilidades para o mundo rural. Ela traz-nos a pluralidade e a diversidade dos sistemas de produção, dos modos de consumo e uma nova estratificação social do mundo rural. Esta pluralidade e diversidade são determinantes para pensar e lançar os novos sistemas territoriais, que são unidades territoriais feitas por medida por acordo dos seus promotores.

O Projecto Querença é uma experiência inovadora de micro-desenvolvimento num sistema territorial concreto. Construiu uma estrutura de missão específica para o efeito, uma institucionalidade dedicada, e os seus objectivos e metodologia estão já a ser replicados em outros pontos do país. Esta construção social de territórios e territorialidades é uma fonte de esperança para o futuro (Covas e Covas, 2012b).

Referências Bibliográficas

Alier, J. M. (2007). O ecologismo dos pobres. S. Paulo, Editora Contexto.

Augé, M. (1994). Pour une Anthropologie des Mondes Contemporains. Paris, Aubier.

Cabral, F. C. (2003). Fundamentos da Arquitectura Paisagista. Lisboa, Instituto de Protecção da Natureza, 2ª Edição.

Beck, U., A. Giddens and L. Scott., (2004). Reflexive modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order. Cambridge, Polity Press.

Covas, A. e Covas, M. M. (2012a). A Caminho da 2ª Ruralidade: uma Introdução à Temática dos Sistemas Territoriais. Lisboa, Edições Colibri.

Covas, A. e M. M. Covas (2012b). “Projecto Querença: a microgeoeconomia das baixas densidades – missões de intervenção e resgate em áreas rurais remotas”, Actas do IX Colóquio Ibérico sobre Estudos Rurais (IX CIER) (I)Mobilidades e (Des)Envolvimentos: O Rural Desafiado/Inercias, Câmbios Y Desarrollos: desafios para el médio rural. Lisboa, SPER, SEG/IGOT-UL, versão em CD-ROM.

Covas, A. e M. M. Covas (2011). A Grande Transição. Lisboa, Edições Colibri.

Covas, A. e M. M. Covas (2008). “A “agricultura glocal”: os produtos “glociais” amigos do mundo rural”, Actas do VII Colóquio Ibérico de Estudos Rurais (CIER) – Cultura, Inovação e Território. Coimbra.

Limites das desigualdades e as desigualdades dos limites: planejamento territorial dos serviços de atenção primária à saúde - Pouso Alegre, Minas Gerais, Brasil¹

Prof. Dr Rivaldo Mauro de Faria, Universidade Estadual de Campinas, rivaldogeo@hotmail.com

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir o planejamento territorial dos serviços de atenção primária à saúde no Brasil. A partir de um espaço empírico selecionado, buscou-se entender como as desigualdades dos limites político-administrativos podem contribuir para ampliar os limites das desigualdades. Os procedimentos metodológicos incluíram uma fase de matriz teórica, através da investigação dos instrumentos regulatórios das políticas de atenção primária à saúde no Brasil; e outra de caráter prático, através do mapeamento das condições gerais de vida e saúde da população da área urbana de Pouso Alegre-MG. Dessa forma, foi possível correlacionar e entender os limites das desigualdades sociais, através de dados gerais relacionados com a educação, saúde e moradia, e os limites político-administrativos dos serviços.

Palavras-chave

Atenção primária à saúde, planejamento territorial, desigualdades, limites territoriais.

The limits of inequalities and the inequalities of limits: territorial planning of primary health care services – Pouso Alegre-MG, Brazil

Abstract

The objective of this paper is to discuss the territorial planning of primary health care services in Brazil. From a selected empirical space, we try to understand how inequalities of political-administrative limits can help to expand the limits of inequalities. The methodological procedures included a stage of theoretical matrix, through the research made on regulatory instruments of primary health care policies in Brazil, and another stage of a practical nature, through the mapping of the general life and health conditions of the population of the urban area of Pouso Alegre-MG. Thus, it was possible to correlate and understand the limits of social inequalities, through general data related to education, health and housing, and the political-administrative limits of the services.

Key-word

Primary health care, territorial planning, inequalities, territorial limits

1. Introdução

A questão do planejamento territorial, e mais especificamente do planejamento urbano, tem uma dupla relação com a questão dos limites. De um lado, há os limites “realmente existentes”, nomeados dessa forma porque são produzidos pela vida de relações sociais num dado momento histórico. De outro, há os limites político-administrativos, estes produzidos com a função precípua de ordenar os recursos e as ações da política do Estado. Os limites das desigualdades podem ser pensados no primeiro caso e as desigualdades dos limites no segundo. O correto é que os limites político-administrativos sejam

¹ Trabalho financiado pela Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES, BRAZIL.

condizentes com os limites “realmente existentes”, de modo que as ações sejam feitas para as pessoas e seus territórios e não para a administração em si.

Uma unidade de saúde especializada na atenção à diabéticos, por exemplo, deve ter seus limites compreendidos nos locais de maior adensamento de diabéticos. Assim, primeiro se reconhecem os limites onde há maior adensamento de diabéticos, depois se definem os limites político-administrativos da unidade de saúde. Assim deveria ser também com a educação, segurança, entre outros. Contudo, a prática política costuma ser burocrática, expressando-se como algo de fora que se projeta e se impõe, sem respeitar os limites das desigualdades. Há, dessa forma, a coexistência de dois territórios: o das pessoas e o do Estado. Não é preciso insistir que haverá a ineficiência na oferta do serviço pelo Estado, o que faz novamente gerar e aprofundar os limites das desigualdades sociais.

Essa questão ganha ainda maior importância em relação aos serviços de atenção primária. Primeiro, porque esses serviços devem operar para um público-alvo definido geograficamente. Segundo, porque os serviços de atenção primária devem atuar sobre as condições de saúde, não apenas sobre as condições de doença. Terceiro, porque a atenção primária tem o papel intercambiador dos fluxos em todo o sistema e em toda a rede de atenção. E em todas essas três dimensões o planejamento dos limites de atuação das unidades de saúde se apresenta como condicionante de primeira ordem, podendo tanto tornar suas ações mais resolutivas e equitativas, integrando o sistema, reduzindo os custos e melhorando as condições de saúde da população, quanto o contrário, ou seja, podendo ampliar as desigualdades no acesso à saúde.

No Brasil, a atenção primária é feita em Unidades Básicas de Saúde (UBS) e a Saúde da Família é sua estratégia prioritária, conforme determina a Política Nacional de Atenção Básica, PNAB (BRASIL, 2012). Cada UBS é formada por uma equipe multiprofissional representada, normalmente, por um médico generalista, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem, um dentista e de quatro a seis agentes de saúde responsáveis pelo monitoramento da população de sua circunscrição e responsabilidade. Portanto, cada unidade deve se organizar para atender um público-alvo, representado, em síntese, por um conjunto de famílias agregadas e limitadas geograficamente. E sob a dimensão da família essas unidades devem atuar, preferencialmente, prevenindo a doença e promovendo a saúde, além de realizar procedimentos de correção e reabilitação de menor complexidade tecnológica. É sob esse contexto, e tendo em vista o papel estratégico da atenção primária no Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil e, sobretudo, na redução das desigualdades em saúde, que foi construído esse trabalho.

O objetivo deste estudo, portanto, é discutir o planejamento territorial dos serviços de atenção primária apontando, a partir de um espaço empírico selecionado, como as desigualdades dos limites político-administrativos podem contribuir para ampliar os limites das desigualdades. Obviamente, ao fazer isso, contribui-se também para refletir sobre seu contrário, ou seja, sobre a importância do planejamento na redução das desigualdades relacionadas à saúde. O espaço empírico de análise é a área urbana de Pouso Alegre-MG, local onde foi desenvolvida minha pesquisa de doutoramento, sob

financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES, Ministério da Educação, Brasil).

Os procedimentos metodológicos utilizados incluíram duas fases. A primeira, de cunho teórico, buscou escrutinar os instrumentos regulatórios das políticas de atenção primária à saúde no SUS e suas implicações no planejamento territorial dos serviços. A segunda, de caráter prático, fez o mapeamento das condições gerais de vida e saúde da população da área urbana de Pouso Alegre-MG, juntamente com o mapeamento das UBS e dos seus limites territoriais. Dessa forma, foi possível correlacionar e entender os limites das desigualdades sociais (isso através de dados gerais relacionados com a educação, saúde e moradia) e os limites político-administrativos dos serviços. Ademais, o trabalho apontou também aspectos importantes como a fragmentação da atenção, a descoordenação dos fluxos e a rigidez dos limites territoriais dos serviços, o que tem causado, não raro, a exclusão social aos serviços de saúde.

2. Os desiguais limites da porta de entrada para o SUS: anotações a partir da Política Nacional de Atenção Básica do SUS no Brasil

O principal instrumento regulatório da atenção primária ou básica² à saúde no Brasil é dado na Política Nacional de Atenção Básica, PNAB (BRASIL, 2012). Para o propósito desse texto interessa a sua leitura, pois nela são dadas as diretrizes para a organização da atenção primária no país.

É importante iniciar enaltecendo os inúmeros esforços pactuados entre os entes federativos para a ampliação e qualificação da atenção primária no Brasil. A “nova” PNAB materializa novamente esses esforços e sinaliza mudanças, fruto das reflexões feitas nesses seis anos da publicação do “Pacto pela Vida, em Defesa do SUS e da Gestão (BRASIL, 2006). E novamente estamos aqui a refletir sobre suas orientações, especificamente no que se refere ao planejamento territorial dos serviços. Nesse, em particular, parece não ter havido mudanças substanciais.

As desigualdades da porta de entrada do SUS vêm sendo reduzidas nos últimos anos. Os números sinalizam nesse sentido: entre 2001 e 2011 o número de pessoas atendidas em unidades Saúde da Família saltou de pouco mais de 76 milhões para quase 115 milhões e os índices de cobertura já ultrapassam 60% da população (SIAB, 2012). Mas elas ainda estão aí a incomodar. Ademais, é importante pensar as desigualdades não apenas em termos de cobertura, de oferta, mas de qualidade da atenção. E nesse quesito, a reflexão sobre os limites de atuação dos serviços de atenção primária ganha importância singular, pois são eles que definem o seu público e as suas ações.

Há duas dimensões relacionadas aos limites territoriais de atuação dos serviços que podem contribuir para as desigualdades. A primeira está relacionada com os limites em si, com suas funções, ou melhor, com sua dupla função. O limite limita duplamente, incluindo, de um lado, e excluindo, de outro.

² “A Política Nacional de Atenção Básica considera os termos “atenção básica” e “Atenção Primária à Saúde”, nas atuais concepções, como termos equivalentes” (BRASIL, 2012, p. 22).

Obviamente, ele indica o que está dentro e fora. Num cenário em que os serviços são universalizados, não há problema. Contudo, embora os índices de cobertura estejam aumentando significativamente, isso ainda é um porvir. Portanto, uma parte da população será “excluída” pelo limite. Mas essa é uma questão de oferta e não entrarei no mérito. A segunda dimensão está relacionada com a alocação dos limites, com os modos de inscrevê-los. Sua definição equivocada pode resultar em ações igualmente equivocadas. Nesse caso, as desigualdades serão produzidas pela baixa resolutividade das ações, pela sua ineficiência.

De acordo com a PNAB (2012), a atenção primária é a principal porta de entrada para o SUS. Esse é um dos seus atributos mais importantes. Mas é preciso desenhar essa porta, de modo que as pessoas sejam capazes de reconhecê-la. Para alguns a porta é o serviço. Mas apenas o serviço não denota o desenho dessa porta ou mesmo sua existência. Há hoje, por exemplo, muitas Unidades Básicas de Saúde (UBS), mas as pessoas nem sempre acessam o SUS por ali. Os fluxos acabam acontecendo de todos os lados ou de um lado só (normalmente de um lado só, diretamente nos hospitais). Há muitas razões a explicar tal comportamento, entre as quais a cultura hospitalocêntrica se apresenta em primeira ordem. Mas uma dessas razões, talvez pouco discutida, está relacionada com os limites. Veja-se que a porta indica a entrada pelos seus limites, não se entra numa casa pelas suas janelas. Ora, são os limites que dão existência à porta.

Veja-se que a PNAB reconhece isso. No primeiro parágrafo, logo após definir a atenção primária como um conjunto de ações de caráter individual e coletivo, diz-se que a mesma deve ser desenvolvida “[...] sob a forma de trabalho em equipe, dirigidas a populações de territórios definidos, pelas quais assume responsabilidade sanitária [...]” (BRASIL, 2012, p. 19, grifo nosso). É curioso porque essa é uma forma de organização, não é um princípio, mas uma diretriz. Por que a PNAB se preocuparia em apontar uma diretriz organizativa logo no seu primeiro parágrafo? A razão, acredita-se, é que tal diretriz será um condicionante para efetivação dos princípios da atenção primária, um dos quais apresentado imediatamente no segundo parágrafo, qual seja: “[...] ser o contato preferencial dos usuários, a principal porta de entrada e centro de comunicação da Rede de Atenção à Saúde (BRASIL, 2012, p. 19, grifo nosso).

O território é, portanto, a primeira diretriz da atenção primária. Assim está posto (propositalmente?) na PNAB. Ele aparece também como a primeira característica do processo de trabalho nas equipes de atenção primária. Por isso, “participar do processo de territorialização e mapeamento da área de atuação da equipe [...]” (BRASIL, 2012, p. 43, grifo nosso) é a primeira atribuição dada a seus membros. E é justamente nesse ponto, ou seja, na territorialização, que reside a problemática dos limites de atuação dos serviços de atenção primária. Retome-se a seu respeito algumas objeções feitas em Faria (2012).

A territorialização pode ser entendida como o processo de apropriação do espaço pelos serviços de atenção primária à saúde (UNGLERT, 1993). Em termos práticos, pode ser definida como o processo de criação de territórios de atuação de unidades de atenção primária à saúde, justificando, assim, o uso

do termo territorialização, ou seja, processo de criação de territórios. Esse foi o modo encontrado para resolver a questão da definição das áreas de atuação dos serviços de atenção primária, ou seja, territorializando-os e cadastrando (adscrição de clientela, como é chamada) a população do seu interior. Entretanto, como técnica de intervenção na realidade ou como uma técnica de planejamento, não existe uma territorialização, dado que se trata de um processo. Obviamente, toda ação social, incluindo a prática política do planejamento, tem uma função territorializadora, pois interfere direta ou indiretamente na constituição do território. Mas como dado de intervenção, acentue-se, como uma técnica de planejamento, é, conforme Souza (2004) um equívoco falar numa territorialização da saúde. Observe-se que a territorialização é o processo de constituição do território. Mas a problemática não está no processo, mas no que o anima e dá vida. Nesse caso, a problemática deveria ser pensada no âmbito das territorialidades. Conforme Sack (1986), a territorialização é o processo, a prática efetivamente; as territorialidades são as estratégias, onde estão presentes as relações de poder políticas, econômicas e culturais. Deve-se perguntar, portanto, o que motiva a territorialização da saúde. E a resposta: a necessidade política do planejamento dos limites territoriais dos serviços. Portanto, o fator motivador desse processo é a necessidade política do Estado, expressa numa dimensão política dos serviços. Quanto a isso não há objeção, pelo menos nesse momento. Mas também não se está aqui a defender o planejamento baseado nas territorialidades. É o território como totalidade das relações sociais, como dado concreto e histórico, e não as dimensões que o desencadeiam, o objeto do planejamento (SANTOS, 1996).

Acredita-se que a territorialização da saúde é uma prática simplificada de planejamento territorial. É um contrassenso, obviamente, mas a territorialização da saúde secundariza o território como objeto de planejamento. E tal afirmação encontra sentido porque o que determina o ato territorializador são o serviço e sua capacidade de oferta e não o território e suas diferentes demandas. Obviamente, não é intenção negligenciar as inúmeras contribuições dadas no sentido da produção de uma tecnologia de territorialização da saúde (MONKEN, 2003). Ademais, quando se afirma que o território é um dado secundário, não se está afirmando que o mesmo está sendo desconsiderado. É a ordem das coisas o que se está questionando. “Serviço-oferta-território” é a tríade explicativa da territorialização da saúde (FARIA, 2012).

Vimos que o território é uma diretriz da atenção primária, uma característica do trabalho das equipes e uma atribuição dos seus membros. Mas a mesma PNAB padroniza a oferta e a condiciona ao repasse de recurso (BRASIL, 2012). Cada Equipe Saúde da Família deve atender uma população de no máximo quatro mil/habitantes, recomendando-se uma média de três mil/habitantes. Às grandes cidades são dadas outras orientações. Mas tal padrão se impõe como condicionante. Dessa forma, os limites dos territórios são dados pelo cadastramento ou pela adscrição de clientela. A territorialização expressa, assim, a apropriação do espaço pelo serviço (primeiro movimento), tendo em vista uma oferta padronizada (segundo movimento), através da qual são definidos os limites territoriais (terceiro movimento). Sobre isso não há o que aprofundar.

Sabe-se que os limites do território não são iguais. Não há também uma única escala, nem um único território. Conforme Santos (2004), o território resulta das relações sociais num dado momento histórico. São as ações que lhe dão existência. Mas as ações são feitas sobre os objetos, sobre a materialidade. As ações são intencionadas e normadas por diferentes lógicas, entre as quais o mercado ganha cada vez mais importância. Mas a materialidade se apresenta rugosamente às ações, também as condicionando e sendo condicionadas por elas. As ações e os objetos se apresentam sistemicamente, por isso o planejamento urbano é algo complexo. As desigualdades resultam dessa sistemicidade. Há limites ao acesso e acesso aos limites.

Não há um limite apenas, como também não há uma única demanda. Muito se avançou em atenção primária no Brasil, mas padronizar a oferta, inclusive a equipe de saúde, é algo a ser repensado. “Território-serviço-oferta” é uma tríade que pode alterar a racionalidade do planejamento baseado na oferta, na territorialização (FARIA, 2012). A dinâmica do serviço, suas ações e sua oferta são feitas em relação a uma dada realidade territorial. Portanto, os limites dos serviços são os limites do território, não são criados (territorializados), são reconhecidos. A esse respeito e como contribuição ao planejamento, fizemos um estudo prático na área urbana de Pouso Alegre-MG. Considerem-se alguns apontamentos feitos neste estudo como exemplo do que se está propondo.

3. Limites das desigualdades e as desigualdades dos limites: anotações a partir da territorialização da atenção primária à saúde em Pouso Alegre, Minas Gerais, Brasil

Pouso Alegre é uma cidade média de mais de 130 mil/habitantes (IBGE, 2010) localizada no Vale do Sapucaí, região Sul de Minas Gerais (figura 1). Seu crescimento econômico e populacional está diretamente, mas não somente, ligado à sua localização. O município é cortado pela Rodovia Fernão Dias (BR-381), principal responsável pela integração entre as regiões metropolitanas de Belo Horizonte e São Paulo. Assim, recebe as influências dessa integração, constituindo-se, no Sul de Minas Gerais, uma das principais cidades do chamado “Eixo de Desenvolvimento Fernão Dias” (ACSELRAD, 2001). Dessa forma, os múltiplos e integrados fenômenos relacionados com a desconcentração urbana brasileira como a desmetropolização, a desconcentração industrial, a involução metropolitana e o próprio fenômeno das cidades médias no país (SANTOS, 1993), serão influenciadores da urbanização de Pouso Alegre.

Há que se considerar esse caráter de transição próprio das cidades médias (BRANCO, 2007) na prática do planejamento. São territórios dinâmicos, localizados, conforme Santos (2004), na encruzilhada entre uma realidade e uma demanda local (as horizontalidades) e uma realidade e uma demanda global (as verticalidades). Portanto, é natural que seus limites, a começar pelo limite do território urbano, sejam transitórios e mutáveis. E tal transitoriedade estará relacionada com a densidade técnica de cada fração do território urbano. Produzir-se-ão, conforme Santos (2004), espaços da rapidez e da lentidão,

espaços da densidade e da rarefação, luminosos e opacos, rugosos e viscosos. A lógica que os explica será a mesma: a reprodução das relações capitalistas de produção.

Haverá espaços de extremidades, se assim podemos nos referir, ou seja, espaços onde os vetores da modernização são bem acolhidos e, portanto, irão expressar elevados índices de desenvolvimento social e técnico; e espaços alheios aos vetores da modernização, onde os índices expressarão o contrário. De acordo com Corrêa (1995), esses são locais de fácil identificação, pois comportam certa homogeneidade socioespacial. De um lado, estão as áreas de ocupação por uma população de renda muito elevada e, de outro, as áreas ocupadas por uma população incapaz de consumir a terra, representadas por ocupações irregulares ou precariamente financiadas pelo Estado.

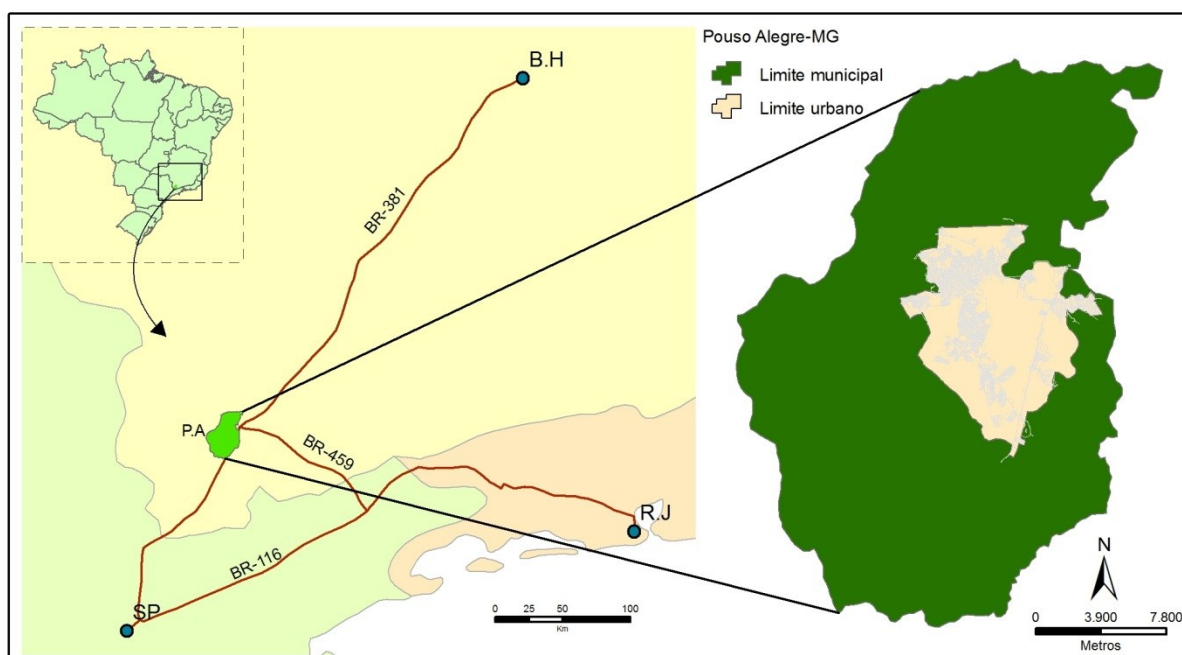


Figura1: Localização do Município de Pouso Alegre, MG, em relação às regiões metropolitanas de Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro

Elaboração: Faria, 2012

Visto sob esse prisma, o território urbano é uma dubiedade de formas produzidas e hierarquizadas espacialmente. Mas não é tão simples assim, pois, não raro, espaços da rapidez e da lentidão se confundirão, conviverão. Portanto, entre as extremidades do desenvolvimento, entre os mais incluídos e excluídos, encontrar-se-ão uma miscelânea de usos, de objetos historicamente produzidos e de formas de vida heterogêneas. Por isso, os indicadores socioespaciais são importantes, embora não únicos. Obviamente, um território de complexidades exige olhares múltiplos e integrados. Os indicadores, como o Índice de Privação Sociomaterial (IPSM) proposto por Santana (2004) e aplicado nessa área de estudo, contribuem para pensar as extremidades e suas transições. Evita-se, dessa forma, uma alocação equivocada dos serviços. E, especificamente em relação aos serviços de atenção primária, evita-se a alocação equivocada da porta de entrada para o SUS.

Diante do exposto, podemos, então, adentrar esse território. A tarefa é relativamente simples, mas de suma importância para a prática do planejamento: observar os limites dos serviços de atenção primária, ou seja, os limites criados pela territorialização da saúde, e confrontá-los com os limites das

desigualdades. Obviamente, há muitas formas de pensar as desigualdades, de medi-las ou mesmo de representá-las espacialmente. O IPSM é uma dessas formas. Mas também a sua construção pode encontrar variações, a depender da escala, do objetivo e, principalmente, das variáveis selecionadas. Neste estudo, o IPSM representa a síntese dos seguintes indicadores: analfabetismo, mortalidade infantil, renda per capita e condições sanitárias domiciliares relacionadas com esgotamento e coleta de lixo. O estudo que deseja medir, refinadamente, as desigualdades, precisa inserir outras variáveis, conferir pesos conforme suas implicações sociais e ponderá-las histórica e geograficamente. Neste, o uso do IPSM tem uma dimensão muito mais metodológica, de reflexão em torno do planejamento dos limites dos serviços, portanto, sem a exigência de tal refinamento. Por isso, as variáveis selecionadas correspondem àquelas que indicam distâncias sociais mais expressivas (SPOSATI, 1996). Com isso não se está evitando ou negligenciando variáveis, mas ajuizando, ou seja, tornando sensato seu uso. Os dados deste estudo foram coletados no final do ano de 2010 e são representados espacialmente por setores censitários do IBGE (2010). Uma atualização foi feita, embora os limites territoriais dos serviços propriamente ditos não tenham sofrido alterações no período.

Inicie-se esclarecendo que Pouso Alegre tem uma atenção primária fragmentada em dois modelos de atenção (o que não é incomum na maioria dos municípios brasileiros). Há uma atenção dada nas Equipes Saúde da Família (ESF), com territórios definidos e organizadas sob a dimensão da saúde da família. E há uma atenção dada nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) tradicionais, sem território definidos e organizadas para atender uma demanda espontânea. A diferença é simples: enquanto as ESF se organizam para atender uma população adscrita territorialmente; as UBS tradicionais se articulam para atender uma demanda vinda de toda parte. Obviamente, esta forma de organização das UBS tradicionais contraria as orientações dadas na PNAB, pois fere os princípios da atenção primária como, por exemplo, a continuidade da atenção e controle dos fluxos. Contudo, e infelizmente, esse processo substitutivo da Saúde da Família em relação à atenção tradicional é um processo relativamente lento no Brasil.

Não entraremos no mérito do estudo das UBS tradicionais, pela simples razão de que esse modo de organização territorial deve deixar de existir. Ademais, como elas não se organizam territorialmente, a discussão sobre os limites de atuação dos serviços perde viabilidade e sentido.

O município de Pouso Alegre tem 21 (vinte e uma) ESF instaladas atualmente (SIAB, 2012). Estas equipes atendem mais de 60 mil habitantes, o que equivale a mais de 45% da sua população. A área urbana, objeto desse estudo, possui 17 (dezessete) equipes instaladas e um índice de cobertura em torno de 40%. Esses números estão abaixo da média nacional, que é de quase 65% da população, e, sobretudo, de Minas Gerais, que tem uma média de mais de 75% da sua população atendida. Há duas razões, acredita-se, para esse número abaixo da média de país e Estado: a permanência de um modelo tradicional, de um lado, e o privilegiamento da implantação da Saúde da Família nas regiões socialmente mais carentes, de outro (os índices de cobertura dos municípios do Norte são superiores ao do Sul de Minas Gerais, por exemplo).

Portanto, cerca de 60% da população urbana de Pouso Alegre está desassistida pelo serviço Saúde da Família. O que em si não seria um problema se esta população estivesse organizada e condicionada territorialmente a uma porta de entrada para o SUS, ou seja, a uma UBS. E essa não é uma questão relacionada com a oferta, pois nem mesmo é possível dimensioná-la nesse sistema fragmentado já anunciado. Há uma dimensão exata da demanda e da oferta nas ESF, mas não nas UBS tradicionais. Um problema de planejamento, evidentemente. São desiguais, portanto, os limites territoriais da atenção primária à saúde em Pouso Alegre. O que os justificam? A existência de uma porta estreita, possível para alguns, inacessível para outros. Sobre isso não há o que se aprofundar dada a sua obviedade.

A figura 2 apresenta as portas do SUS nessa cidade - áreas territorializadas pelas ESF, na cor verde - e as áreas que não possuem UBS/ESF de referência, ou seja, não tem uma porta de entrada definida para o sistema de atenção - áreas não territorializadas, em rosa.

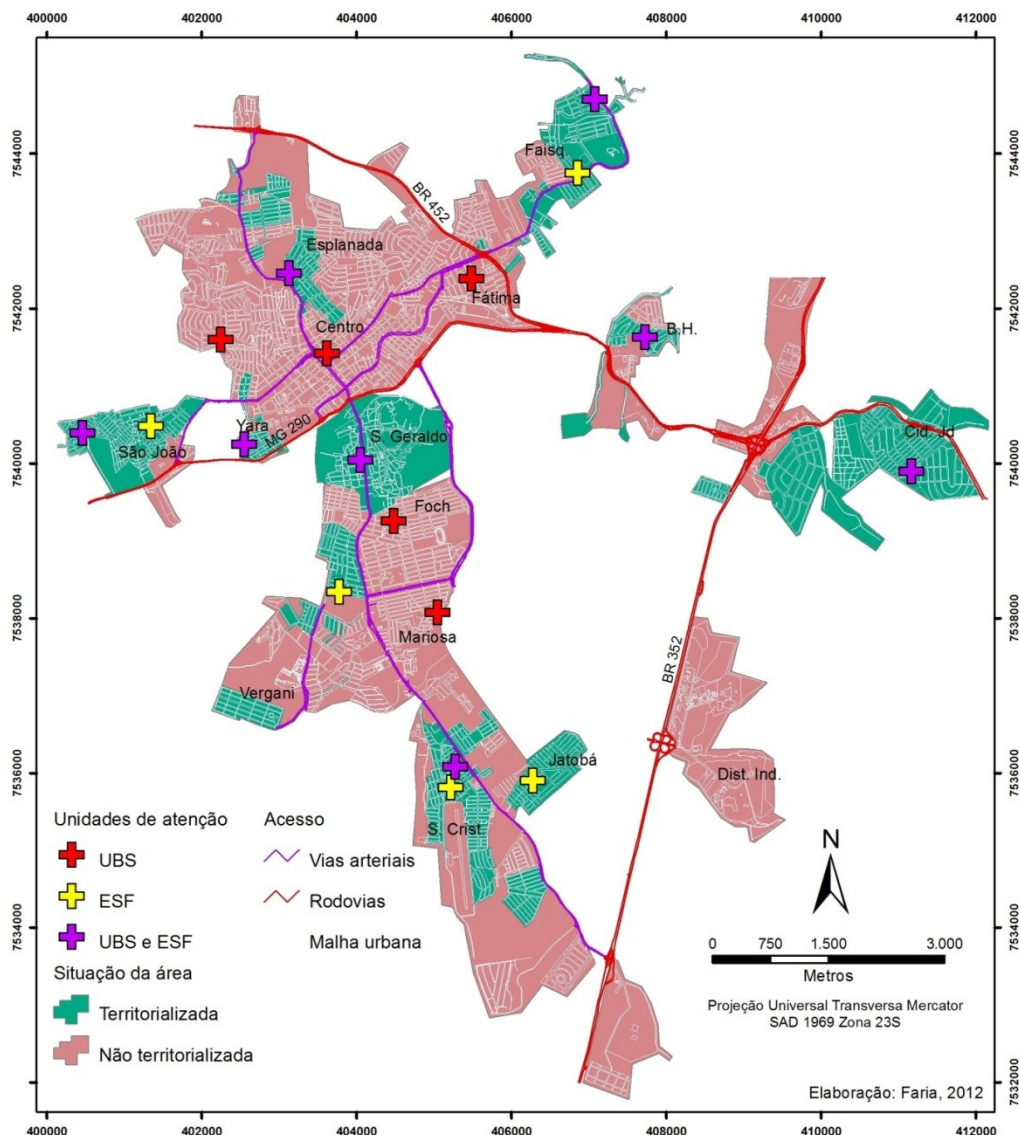


Figura 2: Distribuição espacial das áreas urbanas territorializadas e não territorializadas pelas ESF e localização espacial das UBS e ESF no seu interior - Pouso Alegre-MG

Deve-se perguntar agora se os 40% atendidos pelas ESF correspondem aos mais necessitados em termos de atenção, ou seja, àqueles que sofrem com índices mais elevados de privação sociomaterial. A atenção primária não é um pacote de saúde pobre para os pobres; ela deve ser universal e adequada às diferentes realidades territoriais. Mas se é necessário privilegiar algumas áreas em detrimento de outras, que isso seja feito em relação àquelas socialmente mais carentes.

Vê-se na figura 2 que algumas ESF, em lilás, estão instaladas nas UBS. Mas, nem sempre estão integradas a elas (FARIA, 2012). O referido trabalho apontou, em entrevistas realizadas nestas UBS/ESF, que, em geral, funcionam desarticuladas; há uma proximidade física apenas, mas não funcional. Outras ESF, em amarelo, estão provisoriamente instaladas em prédios alugados especificamente para abrigá-las. Por isso, não contam com a infraestrutura da UBS, o que novamente contraria as orientações da PNAB. Por fim, há àquelas UBS sem ESF, em vermelho, atendendo uma demanda espontânea, vinda de toda parte.

Observa-se maior adensamento das equipes nas áreas periféricas. No Centro e seu entorno imediato, entre as Rodovias MG-290 e BR-459, estão localizadas apenas duas ESF: Yara e Esplanada. Nos bairros São João e São Geraldo estão presentes três ESF cada um. São Cristóvão, Faisqueira e Cidade Jardim têm duas ESF instaladas em cada um. Por fim, Vergani, Jatobá e Belo Horizonte tem uma equipe cada um, respectivamente.

Cada equipe atende, em média, 2.836 pessoas. Em acordo, portanto, com a recomendação da PNAB. O que define seus limites, em resumo, é um número relativamente padronizado, nunca ultrapassando quatro mil/habitante por equipe. Equipes limítrofes, como ocorrem no São João; São Geraldo; Faisqueira; Cidade Jardim e São Cristóvão, foram mapeadas como uma unidade espacial, pois deve haver integração entre elas.

De posse dos limites territoriais das ESF foi feita a sua correlação com o mapa da privação sociomaterial, figura 3. Atente-se para essa figura e o que ela nos oferece.

Observa-se que as ESF estão instaladas nas áreas de maior privação. Portanto, há uma correlação espacial, indicando o bom senso dos planejados municipais. Vê-se que São João, São Geraldo e Faisqueira são as áreas de maior privação sociomaterial, em vermelho, ao passo que o Centro e seu entorno, sobretudo a área que vai do bairro Esplanada ao Fátima, na cor verde-escuro, se dá o contrário. Essas são as áreas de extremidades de que se falava, por isso, são mais facilmente identificadas, corroborando a afirmação de Corrêa (1995) de homogeneidades socioespaciais em locais de maior e menor privação social. Faz-se jus, nesse caso, à exigência de que as ESF sejam instaladas, primeiramente, nas áreas de maior carência social. Isso é positivo.

Entre as extremidades de que se fala estão os espaços de transição, mais difíceis de serem detectados, pois se apresentam descontínuos e fragmentados. Podemos classificá-los em três grupos. O primeiro será representado por àqueles espaços tendentes ou mais próximos de uma situação de elevada privação sociomaterial. São as áreas com dados ainda positivos na direção da privação, na cor laranja. É o caso da extensa área entre os bairros Belo Horizonte (B.H.) e Cidade Jardim (Cid. Jd.) e de duas

manchas relativamente contínuas no Foch e no Vergani. O segundo grupo, o contrário, são fragmentos espaciais mais próximos das áreas de menor de privação social, com dados negativos, em verde-claro. Elas podem ser encontradas na região do Centro e entorno (entre as rodovias MG-290 e a BR-459) como uma extensão das áreas de menor privação; e, ainda, entre Foch e Mariosa e na proximidade do São Cristóvão-Jatobá. Por fim, o terceiro grupo, mais difícil de ser classificado, cujos dados apresentam a menor distância intercalar, entre -0,05 e -0,98, na cor amarela. É, basicamente, o primeiro dígito inteiramente negativo em termos de privação. Mas isso não significa que se trata de uma área de poucas privações. Não é possível, pelo menos com esses dados, determinar isso. Há maior adensamento no bairro Mariosa e na proximidade da BR-352, a Fernão Dias. Mas são encontradas também pequenas manchas espalhadas na proximidade do Centro.

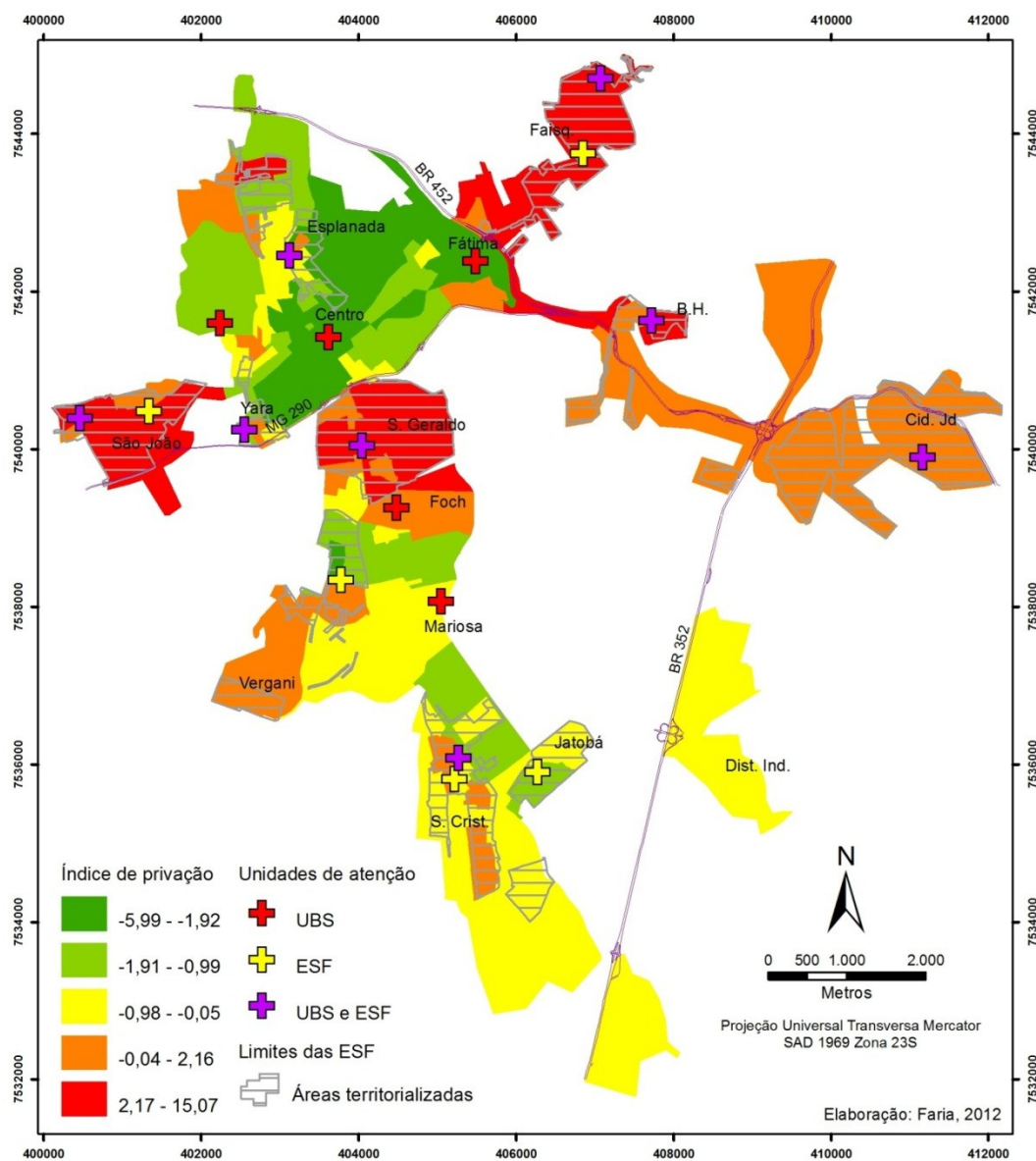


Figura 3: Índice de privação sociomaterial e localização espacial das áreas urbanas territorializadas pelas ESF em Pouso Alegre-MG, 2012.

Fixemos atenção agora nas áreas de maior privação sociomaterial. Elas nos interessam particularmente para alavancar o debate sobre a alocação dos serviços de atenção primária à saúde. Tais áreas indicam

claramente os limites das desigualdades, seus extremos. A correlação espacial entre ESF e áreas de maior privação, já mencionada, não indica, contudo, a correlação entre limites. O olhar atento irá notar o desalinhamento entre eles.

Tal desalinhamento será representado por frações do território indicados como de elevado índice de privação sociomaterial e não incorporados pelas ESF. E isso ocorre exatamente nos limites, ou seja, na proximidade das áreas territorializadas pelas equipes: trechos urbanos próximos do São João (em contato com a rodovia MG-290); São Geraldo (entre este e o bairro do Foch) e Faisqueira.

Ao apontar esse desalinhamento não se está reduzindo o bom planejamento feito para essas equipes. A correlação espacial, já mencionada, indica positivamente. Contudo, na borda, ou seja, nos locais de contato entre áreas “territorializadas” e não “territorializadas” se apresenta uma questão delicada, pois como justificar aos desassistidos a razão para esse limite? Em áreas como parte do Foch cujas condições sociais são, relativamente, parecidas com as do São Geraldo, por exemplo, tais limites se tornam injustificados. Mas, então, como afirmar sua existência? É aí que entra a burocracia do número. Cada ESF atende uma população numericamente definida. É também em casos como este que a territorialização justifica a prática, pois os limites são criados pelo cadastramento, pela adscrição, ou seja, pelo número de habitantes.

Atente-se agora para três ESF cujas localizações poderiam se questionadas. A primeira é a ESF do bairro Esplanada. A maior parte do território dessa equipe está instalada numa área de baixo índice de privação. A segunda é a ESF do Yara. O bairro Yara, propriamente, é classificado como de média e alta privação. Mas a equipe se estende para áreas de baixo índice de privação. A terceira ESF está localizada no bairro Vergani. Observe-se que parte dessa equipe atende áreas cujos índices de privação são baixos.

Novamente, a razão para a existência dos limites dessas três equipes está relacionada com o número. Ocorre também que o financiamento as condiciona numericamente. Por isso, ao instalar uma ESF num local, a média de três mil/habitantes por equipe acaba sendo obrigatoriamente seguida. Do contrário é uma verba mal aplicada. Seria conveniente, por exemplo, ampliar o atendimento para as áreas não atendidas do São João. Portanto, ampliando o número de pessoas cadastradas nas ESF aí instaladas. Mas tal não é possível, pois levaria à extrapolação de um teto financeiro programado. Por outro lado, as três ESF dos bairros Yara, Esplanada e Vergani têm seus limites definidos justamente pela obrigatoriedade de atingir esse limite populacional. Há uma incongruência, portanto, entre um território realmente existente, cujas necessidades são numericamente variadas (sem aqui mencionar a natureza múltipla dessas necessidades), e uma oferta padronizada, cuja expressão será feita à moda de uma territorialização.

A problemática das desigualdades dos limites das ESF é, portanto, política, programática, estrutural. As responsabilidades são partilhadas, talvez ainda não pactuadas. O planejamento territorial é feito no âmbito das Secretarias Municipais, mas em acordo com as determinações dadas pelas Secretarias Estaduais e pelo Ministério da Saúde. Há ainda muito a se fazer no sentido de alinhar essa

racionalidade, fazendo conviver autonomia e responsabilidade. Não há autonomia financeira, o que faz amarrar uma autonomia administrativa. O planejamento reflete esse cenário. Mas não se pode desresponsabilizar a Secretaria Municipal, fazendo crer que as desigualdades são resultados do modelo de atenção primária no Brasil, da falta de autonomia. Ao contrário, observamos que Pouso Alegre não se alinhou ao que orienta a PNAB, insistindo em manter UBS tradicionais, distantes da Saúde da Família, de um público-alvo. Observe-se, para exemplificar, o caso da UBS localizada no bairro Foch. Alguns poderiam dizer que essa população não está desassistida. E é verdade, pois, afinal, há uma UBS nesse local. Mas não é uma porta de entrada, pois não há condicionamento do fluxo: toda a cidade pode entrar por ali, até mesmo a população do bairro São Geraldo que já está usufruindo do serviço da ESF. Portanto, isso não ameniza uma “territorialização” parcial do território, para ser redundante, um cenário de desigualdades.

É fundamental, no caso de Pouso Alegre, que toda a população tenha acesso ao SUS por uma porta de entrada definida. E isso depende, em primeiro lugar, da unificação do modelo em torno da Saúde da Família, tal como orienta a PNAB. Essa é uma decisão local. Não menos importante se faz a produção de políticas flexíveis, agora em âmbito de país, tornando possível a adaptação dos serviços às diferentes realidades territoriais, aos seus diferentes limites e suas diferentes demandas.

4. Considerações finais

A PNAB confere singular importância ao território de atuação dos serviços de atenção primária no Brasil. Não sem razão, pois o território definido indica a porta e a população a passar por ela. O território existe como dado da vida social, como resultado histórico dos usos. Ele é sistêmico, dialético, ao mesmo tempo conteúdo e forma socioespacial (SANTOS, 2004). Este deve ser o ponto de partida para o planejamento territorial dos serviços. Os limites não são criados, mas reconhecidos, pois já existem como um dado da vida de relações.

A territorialização é uma prática de planejamento dos serviços de atenção primária à saúde do SUS. Seu ponto de partida é o serviço e sua oferta padronizada para todo o país. Por isso, seus limites são desiguais, pois não podem, sob essa perspectiva, atender os limites das desigualdades, os limites realmente existentes. Observamos que em Pouso Alegre os serviços foram instalados nos locais de maior privação sociomaterial. Mas seus limites, padronizados pela oferta, são desalinhados, não atendem as desigualdades. Há equívocos em seus desenhos e localizações, fruto de um modelo incapaz de atender a complexidade do território, um modelo duro, inflexível. Ademais, especificamente em Pouso Alegre, a inadequação às orientações da PNAB faz gerar um modelo dúbio, fragmentado, gerido sob uma visão hospitalocêntrica que confere às UBS um comportamento parecido com os do pronto atendimento, descompromissadas com um público-alvo, passivas a esperar a procura do serviço pelas pessoas. Por isso, há uma territorialização parcial do território e uma porta estreita para o SUS. O caminho deve ser a unificação da atenção, sua adequação ao território e suas necessidades.

5. Referências bibliográficas

- Acselrad, H. (2001). Eixos de Articulação Territorial e Sustentabilidade do Desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro, Projeto Brasil Sustentável e Democrático, 103p.
- Branco, M. L. C. (2007). Cidades Médias no Brasil. Cidades Médias: produção do espaço urbano e regional. E. S. Sposito; M. E. B. Sposito and O. Sobarzo (Eds). São Paulo, Expressão Popular: 245-277.
- Brasil. Ministério da Saúde (2006). Diretrizes Operacionais dos Pactos pela Vida, em Defesa do SUS e da Gestão. Brasília, Ministério da Saúde, 72p.
- Brasil. Ministério da Saúde (2012). Política Nacional de Atenção Básica. Brasília, Ministério da Saúde, 110p.
- IBGE (2010). Censo Demográfico de 2010. Brasília
- Carlos, A. F. A. (2008). A (Re) Produção do Espaço Urbano. São Paulo, Edusp, 234p.
- Corrêa, R. L. (1995). O Espaço Urbano. São Paulo: Ática, 94p.
- Faria, R. M (2012). de. A territorialização da atenção primária à saúde no Sistema Único de Saúde: perspectivas de adequação aos perfis do território urbano de Pouso Alegre-MG. Doutorado, Universidade Estadual de Campinas - Unicamp.
- Monken, M. (2003). Desenvolvimento de tecnologia educacional a partir de uma abordagem geográfica para a aprendizagem da territorialização em vigilância à saúde. Doutorado, Escola Nacional de Saúde Pública, FIOCRUZ.
- Sack, R. D (1986). Human territoriality: Its theory and history. Cambridge, University Press, 256p.
- Santana, A. P. R (2004). Geografias da saúde e do desenvolvimento. Coimbra, Almedina, 342p.
- Santos, M. (1993). A Urbanização Brasileira. São Paulo, Hucitec, 157p.
- Santos, M. (1996). O retorno do Território. Território: Globalização e Fragmentação. M. Santos *et al.* (Eds.). São Paulo, Hucitec: 15-20.
- Santos, M. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo, Edusp, 384p.
- SIAB (2012). Cadastramento Familiar. Brasília.
- Souza, M. A. A. (2004). de. Uso do território e saúde: refletindo sobre “municípios saudáveis”. O processo de construção de municípios potencialmente saudáveis. A. M. G, Speranio. Campinas, IPES: 57-77.
- Sposati, A. (1996). Mapa da exclusão/inclusão social de São Paulo. São Paulo, Educ, 1996, 126p.
- Unglert, C. V. de S. Territorialização em Sistemas de Saúde. Distritos Sanitários: processo social de mudança nas práticas sanitárias para o Sistema Único de Saúde. E. V. Mendes (Ed). São Paulo, Hucitec: 221-235.

As moreias do vale do Horcones Inferior e a dinâmica glacial na região do Aconcágua

Carla Mota, CEGOT, carlaalexmota@gmail.com

Lúcio Cunha, Universidade de Coimbra, CEGOT, luciogeo@fl.uc.pt

Raul Mikkan, Universidad Nacional de Cuyo, raulm@logos.uncu.edu.ar

Resumo

As moreias do glacial de Horcones Inferior estendem-se cerca de 20 quilómetros, distinguindo-se cinco áreas, das mais recentes para as mais antigas: 1) As moreias actuais do glacial Horcones Inferior, que correspondem a moreias laterais e uma moreia frontal. 2) As moreias de Confluência, que integram uma estrutura morénica bastante complexa, parecem incluir uma moreia mediana, uma moreia *hummock* e várias moreias provenientes de vales vizinhos. 3) As moreias de Horcones, onde também parecem existir dois conjuntos morénicos distintos. 4) As moreias de Penitentes, entre *Puente del Inca* e *Punta de Vacas*. 5) A moreia de *Punta de Vacas* que corresponde a material morénico que se prolonga para jusante de *Punta de Vacas*, já na zona proglacial, e resultará do avanço do glacial que vinha de Horcones e se juntava a outros glaciares andinos. Corresponderá ao maior e mais antigo avanço do glacial no vale. As primeiras três serão alvo de análise no presente artigo.

Palavras-chave

Andes argentinos, Moreias, Geomorfologia Glacial, Geopatrimónio; Riscos Geomorfológicos.

Abstract

Horcones Inferior glacier's moraines extend for about 20 km, and we can distinguish five different areas, beginning with the most recent ones: 1) The current moraines, which correspond to lateral moraines and one frontal moraine. 2) The *Confluencia* moraines, which form a rather complex structure, and which appear to include a medial moraine, a hummock moraine and several moraines coming from neighboring valleys. 3) The *Horcones* moraines, which appear to constitute two distinct sets. 4) The *Penitentes* moraines, between *Puente del Inca* and *Punta de Vacas*. 5) The *Punta de Vacas* moraine, which runs downstream *Punta de Vacas*, in the proglacial area, and may result from the glacier's progress, coming from Horcones and meeting other Andean glaciers, probably being the biggest and oldest glacier's advance in the valley. In this paper, we will study the first three of the mentioned areas.

Keywords

Argentinean Andes, Moraines, Glacial Geomorphology, Geoheritage, Geomorphologic hazards

Introdução

O vale do Horcones Inferior, parcialmente ocupado por um glacial, localiza-se na Cordilheira dos Andes, a Sul do seu ponto mais elevado, o Aconcágua (6962 metros), na Argentina (figura 1). A área em estudo tem bastantes evidências de moreias e *tills*, a maioria relacionadas com a dinâmica quaternária do glacial coberto¹ Horcones Inferior, mas também outras pertencentes a glaciares afluentes que existem ou existiram nas imediações. O objectivo desta investigação consiste na análise das moreias do glacial

¹ Os glaciares cobertos apresentam uma cobertura detrítica contínua, de espessura variável, que os acompanham desde a sua área de acumulação até ao seu término. Estes glaciares podem apresentar, ainda que em pequenas quantidades, no seu seio, detritos de diferentes dimensões.

Horcones Inferior, que inclui várias moreias holocénicas e plistocénicas e que vão das actuais moreias laterais do glaciador até à moreia de Punta de Vacas, já no rio Cuevas, cerca de 20 Km a jusante da frente actual do glaciador. Como metodologia para a análise das formas procedeu-se a interpretação de fotografia aérea e de imagens de satélite, bem como ao trabalho de campo, que permitiu determinar algumas características sedimentológicas dos depósitos (mineralogia, composição e cor), textura (tamanho, forma, classificação e disposição dos clastos) e estrutura dos leitos (espessura, geometria, dureza e modos de contacto). Não foi possível proceder a datações absolutas uma vez que os recursos financeiros disponíveis eram escassos. Para contornar esta situação procedeu-se à utilização das datações efectuadas por outros autores que trabalharam na área, nomeadamente Bengochea, *et al.* (1987), Espizua (1989) e Fauqué *et al.* (2009) que recorreram a métodos radiométricos¹⁴ (em depósitos fluviais e lacustres) e núcleos cosmogénicos (em blocos superficiais dos depósitos).

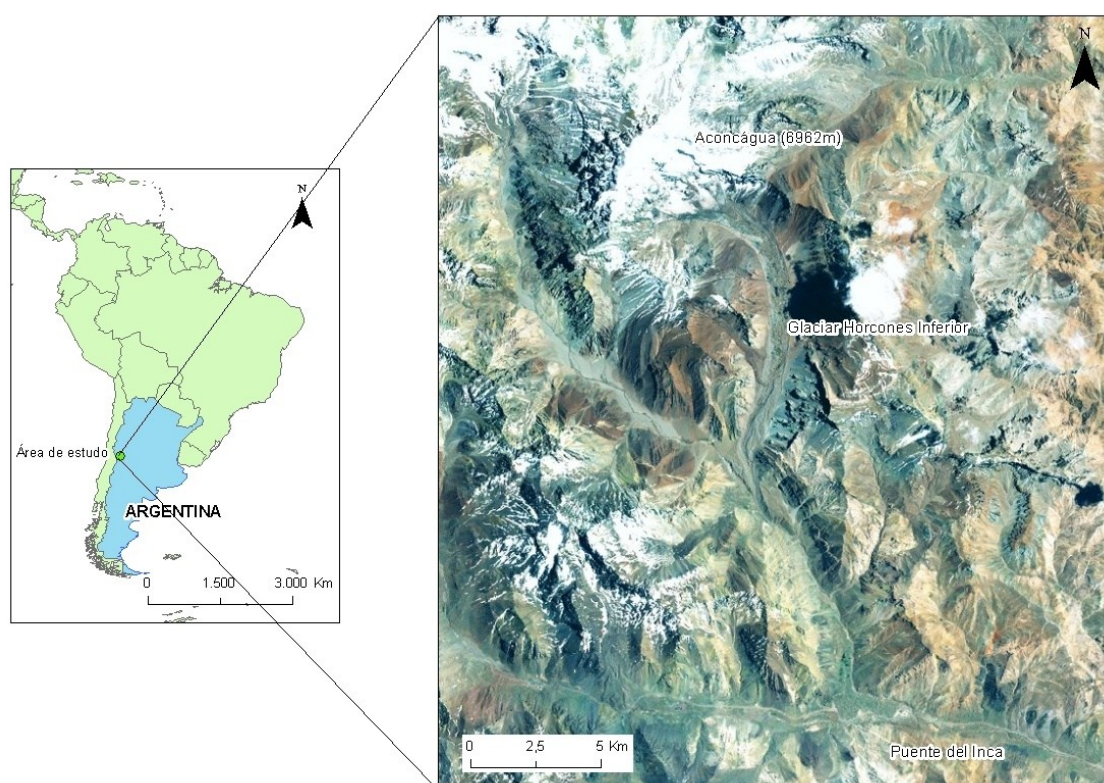


Fig. 1. Localização do Glaciar Horcones Inferior (Fonte de dados: ESRI)

As Moreias do Horcones Inferior

Este conjunto de moreias, bem como os depósitos glaciares que se lhes associam e que as constroem, constituem formas acumulação glaciador determinantes para a compreensão da dinâmica glaciador plistocénica e holocénica do glaciador Horcones Inferior. O seu estudo detalhado permitirá acrescentar alguns elementos para a compreensão da dinâmica quaternária dos Andes Centrais.

Tratando-se de uma área andina de forte procura turística e desportiva, nomeadamente no que diz respeito ao andinismo, já que por aqui passa a principal via de acesso ao cume mais elevado da América

do Sul, o Aconcágua, o conhecimento geomorfológico detalhado da área parece-nos determinantes ao nível do planeamento regional e local, quer na área da valorização do geopatrimónio, quer na área da gestão dos riscos naturais.

1. Moreias actuais a montante de Confluência

As moreias laterais do glaciar Horcones Inferior começam a formar-se logo após a sua área de acumulação. Na margem direita, depois da linha de equilíbrio, o glaciar exibe uma área onde se começa a construir uma **moreia lateral** pouco espessa que se estende até à confluência do Horcones Inferior com o glaciar rochoso² que vem do Cerro Mirador. Esta moreia recebe bastante material de vertente, em consequência dos movimentos que ocorrem na parte superior e que se incorporam no material detrítico deixado pelo glaciar (figura 2).

Na margem esquerda, até às imediações do Mirador da Parede Sul não é visível a moreia lateral. Os detritos provenientes da intensa actividade periglacial cobrem toda a área. Só a jusante do mirador da parede sul se começa a ver material com testemunhos de erosão glacial misturados nos detritos que cobrem a base das vertentes.



Fig. 2: Área de contacto na parte superior do glaciar Horcones Inferior. Destaca-se a existência de uma moreia lateral e a forte componente de material de vertente incorporado.

²Os glaciares rochosos, na sua generalidade, assemelham-se a pequenos glaciares com uma frente íngreme e em forma de língua glacial. Apresentam lóbulos concêntricos e rugas. A mecânica destes glaciares está ligada ao processo de degelo e recongelamento do material que compõe o glaciar, movendo-se de forma semelhante a qualquer outro glaciar, ainda que mais lentamente. Estes glaciares aparecem na base e nos taludes das vertentes em alta montanha.



Fig. 3: Localização das moreias do vale de Horcones Inferior.

A moreia lateral é bastante expressiva na topografia em algumas das suas secções e análise do *till* permite uma boa compreensão da sua génese. Depois da análise detalhada do *till*, com base nas suas características sedimentológicas como textura e orientação dos calhaus, é possível concluir que se trata, essencialmente, de um *till* de ablação, que corresponde à actividade do glaciário no Holocénico, em que se distinguem claramente três fases de intensa actividade erosiva separadas por duas fases mais calmas, em que a capacidade de erosão do glaciário foi menor e mais lenta. Na última fase, correspondente ao quinto e sexto leitos, o glaciário tem uma capacidade erosiva e de transporte diferente mas conserva uma actividade intensa. Estes últimos leitos parecem evidenciar que a capacidade erosiva do glaciário tem vindo a diminuir, provavelmente associada à diminuição da própria massa e espessura glaciares.

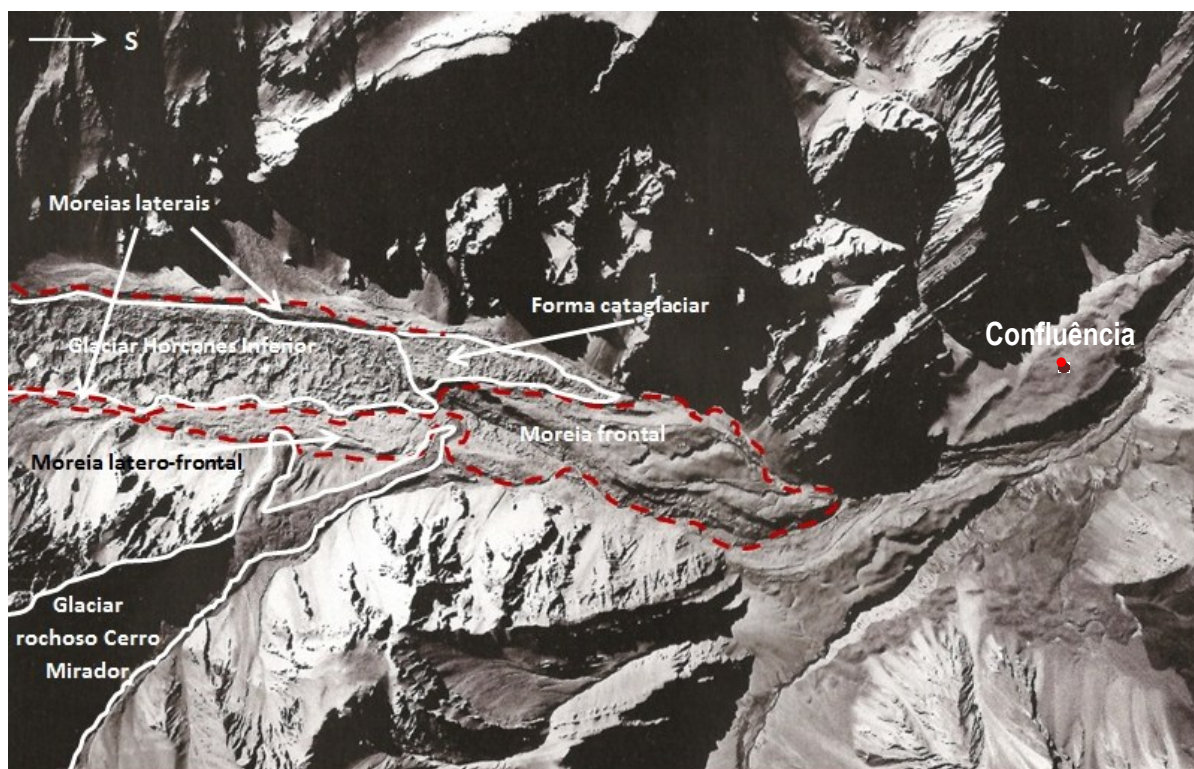


Fig. 4: Fotografia aérea de 1966. É visível na fotografia a existência de uma moreia a jusante do glaciário. Com os episódios de *surge* que ocorreram posteriormente, a moreia foi dividida pelo glaciário.

A **moreia frontal**, com características de moreia latero-frontal já que não é bem perceptível onde termina a moreia frontal e começa a lateral, a montante de Confluência (*drift*³ de Confluência, segundo Espizua), juntamente com as moreias laterais anteriores, são as moreias mais jovens do vale de Horcones (figuras 3 e 4). Segundo Espizua (1989), a moreia resultaria de um glaciário com uma espessura de gelo de 30 m e circundaria a frente actual do glaciário Horcones Inferior, com uma idade

³ Espizua (1989) utiliza o termo “*drift*” ou “derrube glaciário” como termo genérico aplicado a todos os sedimentos transportados e depositados pelo glaciário ou pela fusão glaciário, incluindo “*tills*” e “*drifts*” estratificados e clastos sem matriz. O termo moreia é encarado como a acumulação do “*drift*” depositado pela acção directa do glaciário. Este termo geomorfológico raramente é utilizado por Espizua.

relativa mais recente que a do *drift* de Almacenes. De acordo com a datação efectuada por Espizua, a idade da moreia de Confluência situar-se-ia entre os 5000 e os 2500 anos AP (idade interpolada).

Nas imediações do glaciar rochoso do Cerro Mirador, a moreia frontal do Horcones Inferior assume características um pouco distinta das moreias laterais porque corresponde a uma moreia já mais desenvolvida e, embora de pequenas dimensões, combina material proveniente dos dois glaciares (figura 4). Esta moreia parece fazer parte da moreia frontal que se encontra a montante de Confluência e foi cortada pelo glaciar durante o *surge*. O recurso às fotografias aéreas de 1966 permitem corroborar esta situação (figura 5). Esta moreia, designada de retrocesso, forma-se durante o recuo/avanço do glaciar sobre a moreia já existente.

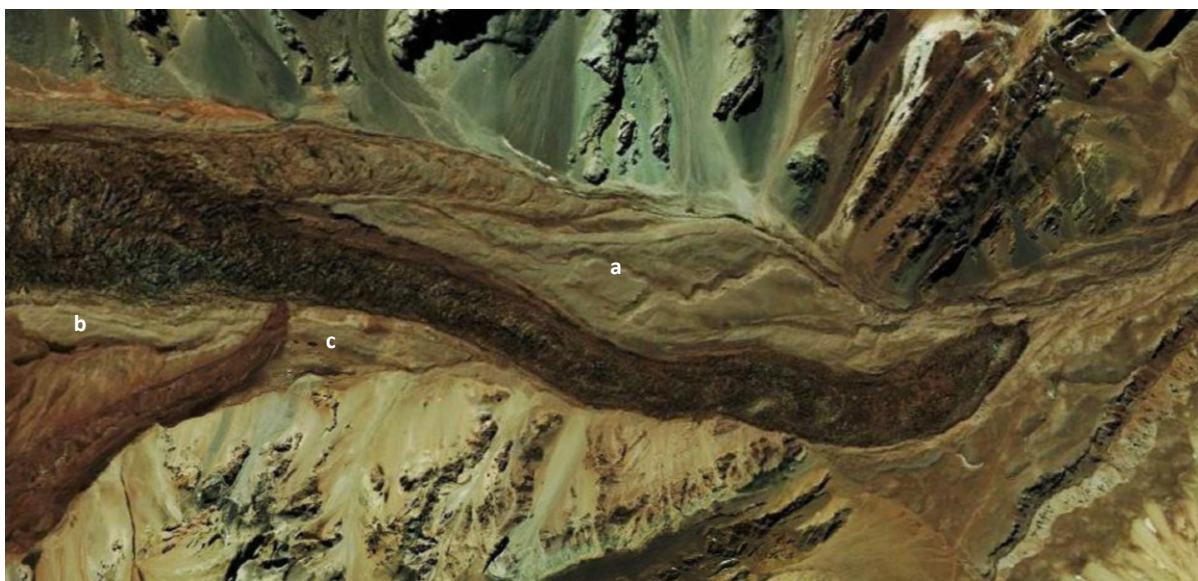


Fig. 5: a) Moreia frontal cortada pelo glaciar durante o *surge*; b) Moreia localizada entre as duas línguas do glaciar rochoso do Cerro Mirador; c) Moreia a jusante do glaciar rochoso do Cerro Mirador. Aparentemente todas estas moreias constituíam uma moreia frontal única que foi cortada pelo avanço do glaciar Horcones Inferior durante o *surge*. Na actualidade, o glaciar rochoso do Cerro Mirador está mais activo e sobrepõe ao Horcones Inferior, penetrando mais sobre o glaciar.

Para além das evidências que nos são dadas pelas fotografias aéreas e pelas imagens de satélite, a moreia encontra-se à mesma cota que a moreia frontal que agora se situa entre as duas línguas glaciares e à frente da forma cataglaciária. Esta situação, assim como as suas semelhanças sedimentológicas, permitem correlacioná-las e apontá-las como contemporâneas e fazendo parte do mesmo evento glacial.

Na margem direita, a moreia prolonga-se muito pouco depois do final do glaciar do Cerro Mirador. Uma centena de metros à frente termina a moreia e só volta a aparecer na parte terminal do Horcones Inferior. A moreia, embora de pequenas dimensões, estará parcialmente conservada por baixo dos vários e extensos cones detríticos que descem as vertentes e alcançam o glaciar. No entanto, a dinâmica *surge* do glaciar Horcones Inferior faz supor que grande parte desta moreia latero-frontal já terá sido incorporada na carga detrítica do glaciar durante fases activas do *surge* e mobilizada no vale.

No final da forma cataglaciária⁴ a moreia recomeça, aparentemente como o seu prolongamento. É a moreia frontal que se encontrou sujeita a grandes pressões e exhibe sinais de basculamento para jusante, fruto dos eventos *surge*⁵ que o glaciar tem evidenciado nos últimos anos. Aqui, a moreia frontal apresenta a altitude mais alta que exhibe no vale, cerca de 3500 m. Esta situação pode ser o resultado das pressões que sofreu e que a elevou – moreia de pressão. A moreia frontal estende-se desde aí até às proximidades de Confluência. Esta moreia frontal de glaciar Horcones Inferior parece apresentar as mesmas características sedimentológicas de um dos níveis do *till* da moreia de Confluência (que será abordado de seguida), fazendo acreditar que esta moreia será contemporânea desse nível.

2. Moreias de Confluência

As moreias de Confluência parecem corresponder a diferentes tipos de moreias associadas à dinâmica específica do glaciar Horcones Inferior e de outros que aqui se juntariam (figura 6).

Espizua (1989, 1999, 2004, 2005) trata-as como *drift* de Almacenes, referindo que se trata de uma forma de acumulação glaciária correspondente a um complexo de moreias de ablação, situadas no vale de Horcones até à cota dos 3250 m e que corresponderia ao produto do avanço, estagnação e, depois, retrocesso do glaciar Horcones Inferior. Apesar de terem sido encontrados, pela autora supracitada, restos orgânicos nos sedimentos, as datações efectuadas com Carbono 14 foram inconclusivas e Espizua estimou a idade desta moreia para 11 000 e 10 000 anos AP (idade interpolada).

Depois do final do Horcones Inferior, na área de Confluência, temos a mistura da moreia frontal e mediana com as moreias de outros glaciares de vale que confluíam neste local.

O Horcones Inferior vinha de norte e encontrava-se inicialmente com o glaciar Horcones Superior que vinha de NNE. Aí uniam-se e criavam a moreia mediana que hoje está muito bem preservada entre a ribeira de Horcones Inferior e a ribeira de Horcones Superior. O glaciar Horcones Superior, por sua vez acumulou uma moreia lateral na sua margem direita, que hoje se encontra misturada com o primeiro nível morénico do glaciar de Tolosa. Este glaciar descia o vale a Oeste e incorporava aqui um glaciar único. Um pouco mais à frente, a mesma moreia une-se, por sua vez, a uma moreia mais pequena que vem do vale do Cerro Las Leñas, que vinha de SWW. A moreia da Tolosa e a de Las

⁴As formas cataglaciares foram inicialmente propostas por Bustos, em 1977, que considerava que elas se desenvolviam a partir da frente de um glaciar coberto. Este termo francófono tem origem nas diferentes fases do ciclo paleoclimático, onde numa fase cataglaciária se registaria uma diminuição dos gelos glaciares. Corresponde à parte dianteira de um glaciar coberto que se desloca no vale associada à dinâmica do glaciar a que está associado, no entanto, com uma capacidade de ablação menor e um movimento mais lento.

⁵Os glaciares com dinâmica *surge* alternam movimentos de recuo e avanço em fases de tempo mais ou menos periódicas. Estas fases podem ser mais curtas ou mais longas dependendo do glaciar. Os glaciares movem-se a um ritmo muito lento durante vários anos e repentinamente aceleram avançando no vale. Este movimento rápido dura apenas alguns anos e, da mesma forma repentina como começou, acaba por cessar. Quando o glaciar efectua o seu movimento repentino designa-se por fase *activa*; o período de velocidade lenta designa-se *fase adormecida* ou *passiva*.

Leñas exibem bastantes blocos erráticos de dimensões decamétricas. Este conjunto formado pelas várias moreias constituía uma moreia frontal-lateral da união dos glaciares (figura 7).

a) Moreia Mediana na margem direita do vale

Na parte terminal da margem direita, o Horcones Inferior exhibe uma moreia bastante grande que corresponderá a uma moreia mediana, resultado da junção dos glaciares Horcones Inferior e Horcones Superior. Esta moreia atinge na parte terminal do glaciar a sua máxima expressividade.

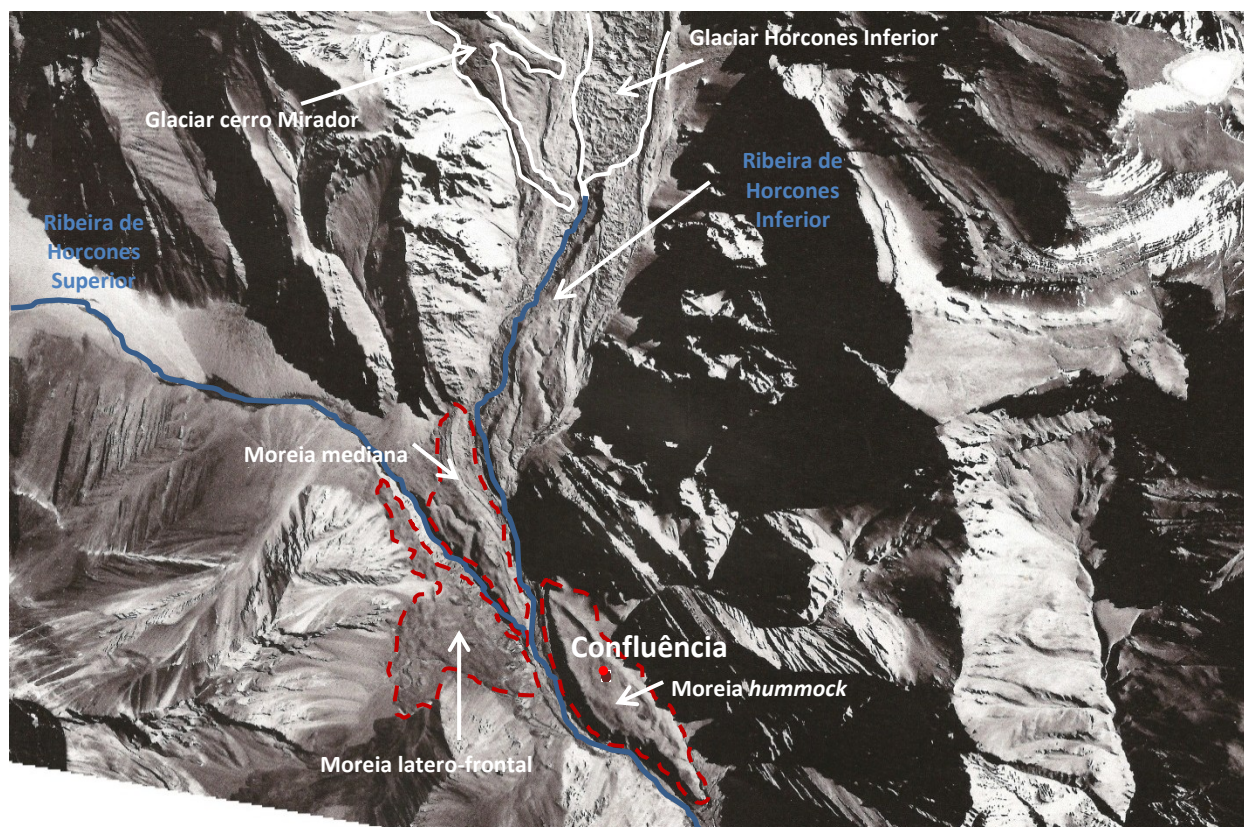


Fig. 6: Moreias de Confluência

Na margem direita, antes de chegar à ribeira de Tolosa, imediatamente a montante da confluência do rio Horcones com a ribeira de Horcones Inferior, há um *till* da moreia mediana onde se pode analisar o perfil do depósito. Foi realizada uma análise ao perfil do depósito exposto. O depósito apresenta uma extensão de cerca de 7 metros de comprimento e a sua altura varia entre os 10 e os 2 metros. A face analisada do depósito encontra-se exposta a sudeste. O depósito também tem uma face exposta do lado oposto mas o seu acesso não foi possível. O depósito encontra-se a jusante do glaciar Horcones Inferior e integra uma moreia mediana entre as ribeiras do Horcones Inferior e do Horcones Superior, a cerca de 100 m acima do nível do leito. Não se vê o contacto do depósito com a rocha-mãe, já que assenta sob o restante depósito que compõe a moreia. Toda a área está colmatada por sedimentos. Na base do depósito existe uma cascalheira que resulta da degradação do mesmo que se estende por quatro ou cinco metros pela vertente.

Não existe qualquer vegetação no depósito, nem evidências de material orgânico. Como estamos a cerca de 3550 m de altitude esta situação é bastante compreensível. O depósito não contacta com mais nenhum depósito lateral, mas é parte integrante de uma grande moreia. Os sedimentos do depósito apresentam uma cor avermelhada acastanhada envolta numa matriz da mesma cor.

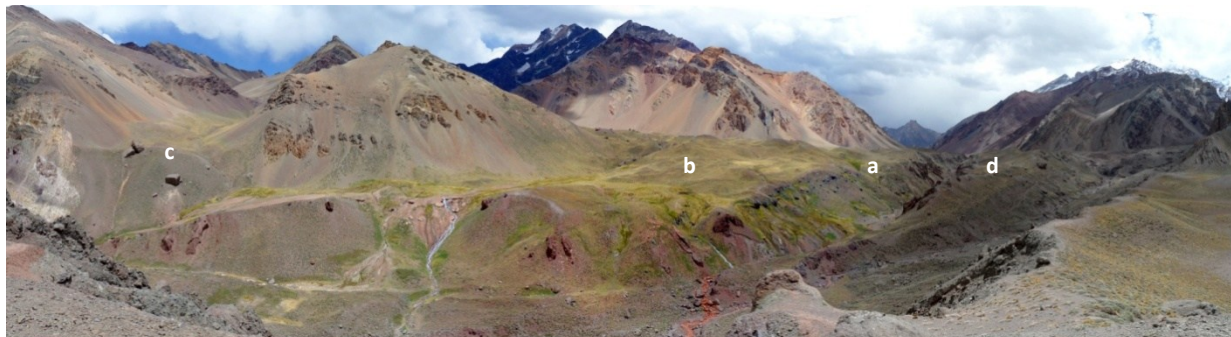


Fig. 7: Moreia frontal de Confluência na margem direita. a) Moreia lateral do Horcones Superior; b) Moreia da Tolosa; c) Moreia de Las Leñas; d) Moreia mediana dos glaciares Horcones Superior e Horcones Inferior.

Posteriormente à análise detalhada ao depósito, e com base nas características sedimentológicas do *till*, nomeadamente a orientação dos calhaus e a textura, foi possível concluir que se trata de um *till* de ablação na moreia mediana do glaciador Horcones Inferior e Horcones Superior. Este *till* corresponde à actividade do glaciador no início do Holocénico ou na passagem do Pleistocénico para o Holocénico.

b) Moreia da margem esquerda do vale

Na margem esquerda do vale do Horcones Inferior, devido à topografia, existe uma das maiores concentrações morénicas da área em estudo. Esta estrutura morénica é bastante complexa e encontra-se a preencher a parte côncava de uma inflexão dos cursos de água, o que permitiu a sua preservação ao longo dos tempos. O depósito exhibe dois níveis distintos separados por uma linha nítida de contacto: um nível cinzento, mais recente, composto por brechas cinzentas e vulcanitos do Complexo Volcânico do Aconcágua e, possivelmente, provenientes da parede sul do cerro Aconcágua, e um outro nível vermelho, mais antigo, menos grosseiro, com menor número de blocos e mais argiloso e arenoso do que o primeiro nível (figura 8).

Segundo Benn e Evans (2010), uma moreia *hummock* é depositada a partir de gelo coberto de detritos e pode parecer caótica ou incluir elementos lineares, dependendo da distribuição dos detritos no glaciador e dos padrões de redistribuição dos detritos durante o degelo.

Na área de Confluência, a moreia apresenta um padrão caótico típico dos glaciares de dinâmica *surge*. Os eventos *surge* do glaciador Horcones Inferior impedem as concentrações lineares de detritos na superfície glaciador, pelo menos durante tempo suficiente para permitir organizar um padrão definido e que perdure na moreia. As concentrações lineares podem ser produzidas por uma série de processos de arrastamento, incluindo o preenchimento de fracturas por água e detritos, fracturação e deposição de gelo e detritos ou arrastamento de detritos por diversos movimentos no glaciador. Todos estes processos

são comuns no glaciar Horcones Inferior, no entanto, a curta periodicidade da fase activa do *surge* parece ser responsável pelo desarranjo dos sedimentos em septos (bandas de detritos paralelas ou transversais) que controlam o padrão de ablação diferencial na superfície do glaciar. Apesar disso, o Horcones Inferior parece produzir aqui uma série de domos desorganizados, que outrora possuíam núcleos de gelo e que, eventualmente, se separaram da frente do glaciar para formar moreias com núcleo de gelo. A forma cataglaciária pode perfeitamente tratar-se de uma expressão morfológica notável da estrutura endoglaciária numa moreia que conserva núcleo de gelo.



Fig. 8: Moreia de Confluência na margem esquerda da ribeira de Horcones Inferior.

As moreias *hummocks* são comuns em glaciares cobertos, associados a climas temperados onde os padrões de reorganização e deposição dos detritos podem ser controlados por crevasses e outras linhas de fraqueza dentro do gelo que podem determinar as fases finais da desintegração do glaciar. Estas moreias são extremamente complexas e, embora registem os avanços específicos e históricos dos glaciares causados por mudanças climáticas ou eventos *surge*, sofrem uma degradação constante devido à acção do degelo, à reorganização pelas linhas de água, processos erosivos e escoadas detriticas nas vertentes encaixantes, especialmente activos nas áreas montanhosas como a do vale do Horcones Inferior. Convém no entanto referir que, embora uma moreia *hummock* possa significar que a frente glaciária estagnou naquele local, isso não é de todo linear.

A análise do depósito de Confluência parece corroborar a hipótese de que a moreia de Confluência seja uma moreia *hummock*. A sedimentologia de uma moreia *hummock* é complexa, reflectindo múltiplos ciclos de redeposição durante a sua formação. As associações de fácies típicas consistem em fluxos de detritos e outros depósitos de movimentos de massa, sedimentos lacustres laminados e areias e gravilha glacio-fluvial.

3. Moreias de Horcones

A maioria dos autores concorda que existem moreias laterais em Horcones, discordam no entanto, é que o depósito de fundo corresponda a uma moreia. Assim, iremos analisar, na área de Horcones, três

áreas morénicas distintas: moreia *hummock* de Horcones, moreia lateral de Horcones e moreias laterais entre Confluência e Horcones.

a) Moreia *hummock* de Horcones

O depósito de Horcones é menos espesso do que os das outras moreias existentes na área em estudo, apresentando um depósito que segundo Pereyra (1993) se estende por cerca de 7 km² e tem um volume de 350 milhões de m³. Encontra-se a uma altitude de cerca de 2900 m (figura 9).

A moreia de Horcones parece levantar algumas dúvidas quanto à sua génese. Para Espizua (1989), ela corresponde a uma fase de estacionamento da frente glaciária. Neste caso, seria uma moreia de fusão e terá pertencido a um glaciário coberto como o Horcones Inferior da actualidade.

A moreia de Horcones é uma das mais estudadas e controversas da região do Aconcágua. Depois dos estudos realizados por Espizua, em 1989, e de vários artigos publicados sobre o assunto por diversos investigadores do IANIGLA, Pereyra (1993), e Fauqué *et al.*, em 2009, lançam mais debate nesta questão. Para estes autores, não se trataria verdadeiramente de uma moreia, mas antes do resultado de um mega deslizamento da parede sul do cerro Aconcágua.



Fig. 9: Moreia *hummock* de Horcones.

O trabalho de campo realizado na área permite-nos aproximar da hipótese defendida por Espizua (1989), corroborando assim a teoria de que existem duas moreias distintas em Horcones. A moreia lateral será mais ou menos aceite pela comunidade científica como contemporânea da moreia de Penitentes, e a moreia *hummock*, ocupando o fundo do vale em Horcones. Um glaciário coberto apresenta uma ablação mais lenta, já que a velocidade do degelo é menor, provocando uma sobreposição dos detritos supraglaciares aos detritos subglaciares, resultando assim uma moreia *hummock* com relevo irregular com cristas e depressões fechadas. Tratando-se da moreia de um glaciário coberto (ou mesmo rochoso) o material procedente de um mega-deslizamento provavelmente chegaria ao local onde ficou acumulado mesclado com material morénico. Mesmo partindo do pressuposto que este material terá deslizado sobre o glaciário, isto terá ocorrido apenas até o material ter

ficado assente sobre o gelo glacial, incorporando a carga detrítica que o glacial transportava. O glacial procedeu, posteriormente, ao transporte, desgaste e posterior acumulação desse material na parte frontal e lateral do glacial na área de Horcones, pelo que nos parece tratar-se de uma moreia e não um depósito de vertente, ainda que com características glacio-fluviáres e de fluxo.

A moreia de Horcones é maior do que as anteriores, espalhando-se por uma área relativamente vasta, com aproximadamente 5 km², colmatando o vale desde a confluência da ribeira de Horcones com a ribeira Durazno, até à sua confluência com o rio Cuevas, a montante de Puente del Inca. Esta moreia encontra-se mais degradada e apresenta uma maior evolução temporal do que a de Confluência, o que, conjugado com a sua posição no vale, significa que é mais antiga.

A moreia de Horcones apresenta-se fortemente ondulada, com elevações e depressões sucessivas, evidenciando uma tipologia *hummock*, e fazendo crer que a ablação do glacial terá ocorrido em diferentes fases, originando avanços e recuos sucessivos do glacial que foram talhando na moreia esta morfologia. Esta moreia *hummock* poderá também estar relacionada com a dinâmica glacial que poderia ser semelhante à actual do Horcones Inferior, nomeadamente com episódios *surge*. Tudo indica que a dinâmica *surge* seja a melhor hipótese para explicar a existência de moreia *hummock* na área de Horcones, ladeada por moreias laterais, a cota superior, preservada nas vertentes do vale.

Tal como vimos na moreia de Confluência, o termo *hummock* parece adequar-se perfeitamente no que corresponde ao seu sentido topográfico puramente descritivo, onde existem domos morénicos irregulares e mais ou menos caóticos; no entanto, parece também ser o termo mais correcto quando pensamos na dinâmica associada ao glacial Horcones Inferior.

Segundo Benn e Evans (2010), as moreias *hummocks* são o produto final duma inversão topográfica. Durante a ablação do glacial coberto, os detritos são transferidos de zonas mais altas da superfície glacial por movimentos de massa ou água do degelo, expondo núcleos de gelo a novo degelo e criando novas depressões em pontos altos. A reorganização dos detritos e o desenvolvimento da topografia é alcançado pelas linhas de água de degelo que correm entre os cones de detritos, o colapso de túneis endoglaciares e o aumento das bacias dos lagos supraglaciares (figura 10).



Fig. 10: Lagoa Espelho na moreia de Horcones.

A situação proposta por Benn e Evans (2010) parece assentar perfeitamente na moreia de Horcones. Na área ocupada pela moreia existem várias depressões onde a reorganização das linhas de água

permitiu o aparecimento de vários *tarns*, lagos glaciares que se individualizam perfeitamente na paisagem, como a lagoa de Horcones e a lagoa Espelho.

A posição da Moreia de Horcones no vale parece indicar que o glaciar terá estacionado naquele local durante algum tempo e que não haveria, nesta altura, nenhum glaciar que viesse do vale do rio Cuevas que se unisse a este. Assim, a moreia de Horcones será anterior a todas as moreias abordadas anteriormente, já que os glaciares que vinham do Horcones Inferior, do Horcones Superior, da Tolosa e de Las Leñas, se juntariam na região de Confluência e deslizavam para jusante até às proximidades do rio Cuevas.

b) Moreias laterais entre Confluência e Horcones

Imediatamente a montante da confluência do rio Horcones com a ribeira de Durazno, há pedaços da moreia lateral que ficaram preservados na vertente, quer na margem esquerda, quer na margem direita da ribeira de Horcones. Estes pedaços de moreia lateral são raros no vale, essencialmente devido aos depósitos de vertente que se lhes sobrepõem e escondem as evidências detriticas de glaciações e a movimentos de remoção em massa. No entanto, existem alguns locais onde a moreia ainda permanece visível, evidenciando contudo uma erosão acentuada. Os depósitos exibem vários blocos erráticos de grande dimensão, em maior número na margem direita, alguns dos quais desafiando as leis da gravidade.

c) Moreia latero-frontal em Horcones proveniente de uma glaciação anterior (contemporânea da moreia de Penitentes)

Lateralmente à moreia *hummock* de Horcones existem moreias em ambas as margens do vale de Horcones, embora melhor preservadas na margem direita. Estas moreias laterais encontram-se a 3100 m de altitude e a uma cota superior à da moreia *hummock* de Horcones, e tem cerca de 80 m de espessura. Na medida em que se trata de uma moreia proveniente de um glaciar com dinâmica *surge* a diferença de cota poderia estar associada a avanços e retrocessos de eventos *surge* do glaciar, no entanto, depois da análise do *till*, não parece ser o caso. O *till* apresenta características sedimentológicas distintas do *till* da moreia *hummock*, nomeadamente na cor e na textura. Tudo leva a crer que a moreia *hummock* de Horcones e as moreias laterais a cota superior não fazem parte do mesmo episódio glacial.

As moreias latero-frontais de Horcones serão o resultado de uma moreia anterior, com características de moreia frontal e lateral, mais antiga do que a moreia *hummock*, que terá sido recortada pelo avanço do glaciar numa glaciação posterior. Assim, a moreia *hummock* de Horcones corresponde a uma glaciação distinta da moreia que hoje se apresenta de forma lateral em Horcones. A moreia latero-frontal será contemporânea da de Penitentes e sugere uma estabilização do glaciar durante um longo período de tempo. A moreia é muito grande, envolvendo muito material, e pode, inclusive, ter material proveniente de mais do que um avanço glacial.

Conclusões

Esclarecer a natureza da carga morénica presente na área em estudo, bem como clarificar as fases a que cada uma das moreias pertence é bastante importante para a compressão da geomorfologia do vale do Horcones Inferior. Tudo indica que as diferentes moreias existentes no vale sejam moreias deixadas por um glaciar com as mesmas características que o glaciar coberto do Horcones Inferior e com a mesma dinâmica – *surge*. Moreias laterais de grande dimensão, moreias *hummocks*, moreias de retrocesso e moreias de pressão na mesma área são geralmente provocadas por glaciares cobertos ou rochosos, e raramente por glaciares de gelo. Isto leva a supor que o glaciar que se deslocava pelo vale de Horcones teria as mesmas características que o glaciar Horcones Inferior possui na actualidade.

Bibliografia

Bengochea *et al* (1987) “Pleistocene glaciation across the high andes of Chile and Argentina”. International union for quaternary research, 12, Ottawa. 127.

Benn D., e Evans D., (2010) Glaciers and Glaciations, Hodder Education, 2nd Edition, London.

Corte, A.E. e L.E. Espizua. (1981). “Inventario de glaciares de la cuenca del rio Mendoza”. Mendoza, Instituto Argentino de Nivologia y Glaciologia.

Espizua, L.E. (1989) Glaciaciones Pleistocénicas en la Quebrada de los Horcones y Rio de las Cuevas, Mendoza, República Argentina, Doutoramento, Universidad Nacional de San Juan. San Juan, Argentina.

Espizua, L.E., (1999) “Chronology of Late Pleistocene glacier advances in the Río Mendoza valley, Argentina”. *Global and Planetary change*, 22: 193-200.

Espizua, L.E., (2004) “Holocene glacier variations in the Las Choicas and Las Damas valleys, Mendoza, Argentina”. 2nd International Symposium on Mass Balance of Andean Glaciers, Glacier Shrinkage in the Andes and Consequences for Water Resources. Huaraz, Peru.

Espizua, L.E., (2005) “Holocene glacier chronology of Valenzuela Valley, Mendoza Andes, Argentina”. *The Holocene* 15 (7), 1079–1085.

Espizua, L.E., Maldonado, G.I., (2007) “Glacier fluctuations in the Central Andes of Mendoza, Argentina from 1894/1896 to 2005”. Scarpati, O.E., Jones, A.A. (Eds.), *Environmental Change and Rational Water Use*. Orientación Gráfica Editora S.R.L., Buenos Aires, 353–366.

Espizua, L.E., Pitte, P., Ferri Hidalgo, L. (2008) “Horcones Inferior glacier surge. In: *Fluctuations of Glaciers for 2000–2005*”. Vol. IX. World Glacier Monitoring Service, (WGMS) ICSU (FAGS)-IUGG (IACS)-UNEP-UNESCO-WMO, 41–42.

Espizua, L.E., Pitte, P.(2009) “The Little Ice Age advances in the Central Andes (350S), Argentina.” *Palaeogeography, Palaeoclimatology, Palaeoecology*. 281, 345–350.

Fauqué, L., R. Hermanns, K., Hewitt, M., Rosas, C., Wilson, V., Baumann, S., Lagorio, Tommaso, (2008) “Megadeslizamientos de la pared sur del Cerro Aconcagua y su relación con la génesis del depósito de Horcones. Mendoza, Argentina”. *Actas XVII Congreso Geológico Argentino*: 276-277.

Fauque, L. *et al*. (2009) “Mega-landslide in the southern wall of the Aconcagua and its relationship with deposits assigned to Pleistocene glaciations”. *Rev. Asoc. Geol. Argent.*, vol.65, n.4, pp. 691-712.

Mota, C. e Cunha, L. (2012) “O estudo dos glaciares no vale do Horcones Inferiores (cerro Aconcágua, Argentina). Os glaciares rochosos, cobertos e formas cataglaciares existentes na área”. *Revista Geonorte*, Edição Especial, V.1, N.4, 866 – 879.

Pereyra e González Díaz (1993) “Reinterpretación geomórfica de la llamada Morena de Los Horcones, Puente del Inca, Prov. de Mendoza”. *XII Congreso Geológico Argentino y II Congreso de Exploración de Hidrocarburos*. Buenos Aires, Actas VI: 73-79.

Territórios de Baixa Densidade: Conceito e Aplicação ao Caso Português

Ricardo Bento, INESC Porto/ECT-UTAD, rbento@utad.pt

Luís Ramos, ECT-UTAD, lramos@utad.pt

Nuno Azevedo, CEGOT, nazevedo81@gmail.com

Resumo

A noção de território de baixa densidade é, aparentemente, simples e intuitiva, remetendo para um território marcadamente rural com uma reduzida ocupação humana. Porém existe uma grande diversidade de critérios utilizados na sua caracterização e classificação. O conceito adotado neste trabalho privilegia uma perspetiva multidimensional que contempla um conjunto de variáveis e indicadores relacionados com o território, a demografia, o povoamento, a base socioeconómica e o posicionamento geográfico. A determinação do conceito de Território de Baixa Densidade (TBD) e a sua aplicação ao continente português constituem um exercício prévio à conceção e implementação de políticas públicas específicas para os espaços rurais mais periféricos e vulneráveis.

Palavras-chave

Territórios Rurais, Baixa Densidade, Tipologias, Desenvolvimento.

Abstract

The notion of low density territories is apparently simple and intuitive, referring to a mainly rural territory with low human occupation. However there is a great diversity of criteria used for its characterization and classification. The concept implemented in this study favours a multidimensional perspective that includes a set of variables and indicators related to territory, demography, population settlement, socioeconomics and geographic positioning. The determination of the concept of Low Density Territory (LDT) and its application to Portugal is an exercise that precedes the conception and implementation of public policies for the more vulnerable and peripherals rural areas.

Keywords

Rural Territories, Low Density, Typologies, Development.

1. Introdução

O conceito de Território de Baixa Densidade (TBD) é, aparentemente, simples e intuitivo, remetendo para um território rural com uma densidade populacional inferior a um limiar previamente fixado. Mas, na prática, a sua aplicação origina inúmeras interrogações e dificuldades. Por um lado, a fixação do quantitativo a atribuir a este limiar, bem como a determinação dos valores de referência que lhe servem de cálculo, suscita a crítica recorrente da falta de objetividade ou de fundamentação científica dos valores adotados, tantas e tão grandes são as variabilidades e especificidades que marcam o território. Por outro lado, este conceito aparece ainda associado, mesmo se implicitamente, a um conjunto de outras componentes e problemáticas que vão muito além das variáveis demográficas e de povoamento, incorporando dimensões como a estrutura territorial, os níveis de acessibilidade ou as dinâmicas socioeconómicas.

Os estudos que abrangem as temáticas da baixa densidade inscrevem-se, regra geral, numa problemática mais vasta que contempla a definição conceptual e mapeamento de tipologias territoriais, que cobrem um espectro muito largo de categorias, do urbano mais compacto ao rural menos denso, do periurbano ao “rurbano”.

A noção de território de baixa densidade remete para um território marcadamente rural com uma reduzida ocupação humana. Existe, no entanto, uma grande diversidade de critérios relativamente aos valores e limiares adotados, bem como de outros indicadores utilizados na caracterização e classificação destes territórios: isolamento e perifericidade geográfica; esvaziamento e envelhecimento populacional; dependência agrícola e declínio económico.

O conceito tem sido definido e aplicado em diferentes contextos e sob diferentes perspetivas, originando uma grande diversidade e heterogeneidade de tipologias associadas aos espaços¹ rurais, como se pode constatar na resenha de trabalhos que se apresenta de seguida. A este propósito importa sublinhar que apenas foram consideradas tipologias resultantes de estudos baseados numa análise infranacional e que cobrem uma grande diversidade de âmbitos e critérios. Podemos afirmar que os estudos considerados representam apenas alguns dos exemplos elaborados na Europa, não se pretendendo com a apresentação desta síntese ser exaustivo na apresentação das múltiplas tipologias que têm sido desenvolvidas.

Em termos nacionais, a determinação do conceito de Território de Baixa Densidade (TBD) e a sua aplicação ao continente português tem subjacente o desafio da conceção e implementação de políticas públicas específicas para estes territórios rurais mais periféricos e vulneráveis.

2. Conceitos e tipologias: Análise com base em alguns estudos nacionais e europeus

O objetivo deste primeiro capítulo é analisar, ainda que de forma impressiva e breve, o modo como a noção de território de baixa densidade tem sido utilizada nos estudos e trabalhos de investigação realizados nos últimos anos, aos mais variados níveis e contextos.

Os estudos analisados neste capítulo foram organizados em quatro grupos, segundo os principais critérios de delimitação. O primeiro reúne os estudos cuja perspetiva ou abordagem se baseou essencialmente em critérios associados às dinâmicas e densidades populacionais. O segundo grupo inclui os estudos em que a delimitação teve por base os níveis de desenvolvimento e as dinâmicas

¹ A fim de evitar confusões terminológicas apresenta-se a clarificação dos conceitos de território, espaço e região. A distinção entre espaço e território é de natureza concetual. Espaço é definido como resultado da interação entre sociedade e natureza, podendo assumir localizações dispersas e descontínuas, pois o que dá unidade ao espaço são as suas características e as relações de interdependência. Território é considerado enquanto parcela de espaço sobre a qual incide uma influência, o que lhe dá um carácter eminentemente político mas não unívoca. O território tanto pode assumir a forma contínua ou descontínua, traduzir-se em lugar ou região, estar ou não articulado. A região, de natureza escalar, tem subjacente na sua conceção uma forma restrita, não resultando de fatores ligados à dimensão mas sim a razões de contiguidade, ou seja, os elementos que compõem a região têm de se localizar em forma de continuidade territorial ou geográfica.

socioeconómicas. Num terceiro grupo encontram-se as tipologias elaboradas com base na análise das relações urbano-rurais e nas acessibilidades. Finalmente, surge um outro em que as tipologias foram elaboradas segundo multicritérios (Tabela 1).

Tabela 1 - Síntese das tipologias segundo as classes onde se enquadram os territórios de baixa densidade

	Tipologia	Classe de baixa densidade	Principais critérios de diferenciação
Dinâmicas e Densidades Populacionais	OCDE (1994)	Região pred. rural	Densidade Populacional
	DATAR (2011)	Comunas de baixa densidade	Densidade Populacional
	EUROSTAT (2005)	Zonas pouco povoadas	Grau de urbanização
	MiPAAF (2007)	Áreas rurais menos desenvolvidas	Densidade populacional e na altitude
	INE/DGOTDU (1998)	Áreas predominantemente rurais	Tipologia de áreas urbanas
	MADRP (2006)	Rural	Rural versus não rural
	Projeto Agro 62 (2003)	Rural de baixa densidade	Densidade rural e população agrícola
	DPP (2008)	Territórios com características de baixa densidade	Caraterísticas de baixa densidade
	IGE (2011)	Zona pouco povoada (alta, intermédia, baixa ou super baixa)	Grau de urbanização
Níveis de Desenvolvimento e Dinâmicas Socioeconómicas	Regulamento CE 1257 / 1999	Zonas de montanha e outras zonas desfavorecidas	Zonas desfavorecidas
	NICOT (2005)	Outras áreas de espaço pred. rural	Áreas urbanas e áreas de emprego rural
	DCLG (2002)	Rural	Caraterísticas socioeconómicas
	MAGRAMA (2009)	Zona rural a revitalizar	Densidade populacional, estrutura económica, nível de rendimento, posição geográfica e relação rural – urbano
	MAGRAMA (2009)	Zona rural a revitalizar	Densidade populacional, estrutura económica, nível de rendimento, posição geográfica e relação rural – urbano
	GPPAA (2003)	Rural frágil / agricultura frágil	Competitividade da agricultura e dinâmicas socioeconómicas
	RCM 42 / 2003	Portugal menos favorecido	Áreas e sectores deprimidos
Relações urbano-rurais e acessibilidades	SPESP (2000)	Áreas rurais remotas”	Estatísticas demográficas
	ESPON 1.1.2. (2004)	Baixa influência urbana, baixa intervenção humana.	Influência urbana e intervenção humana
	DIJKSTRA e POELMAN (2008)	Regiões rurais remotas	Afastamento
	SEDD (2005)	Rural remoto Rural muito remoto	Dimensão populacional e tempo de acesso
Multicritério	ESPON EDORA (2011)	Regiões rurais remotas; Agrícola; em empobrecimento	“Grande Narrativa”
	NORDREGIO (2004)	Áreas de montanha	Topográficos (altitude e inclinação) e climáticos
	DATAR (2011)	Zona de revitalização rural	Demográficos, económicos e institucionais.
	DATAR (2012)	Rural envelhecido de muito baixa densidade	Variações socioeconómicas
	MARQUES (2004)	Classes com referência ao “contexto de baixa densidade”	Mosaico territorial
	OTALEX (2008)	Rural Dominante	Índice de ruralidade
	RUBIO TERRADO (2005)	Rural desfavorecido	Condição de ruralidade
	RAMOS (2008)	Rural de conservação e valorização ambiental Rural agrícola / florestal	Visão prospetiva
	AZEVEDO (2010)	Rural de preservação e valorização ambiental Rural agro-florestal Rural agrícola	Ocupação e dinâmica dos territórios

A análise dos diferentes estudos e trabalhos considerados nas páginas precedentes aconselha a reconhecer, previamente, que a generalidade das várias classificações e tipologias só devem ser utilizadas como meras aproximações de realidades muito complexas e com contextos territoriais multifacetados. Existem formas diferenciadas de classificação e diferenciação territorial. A maioria das tipologias apresentadas responde a fins específicos: caracterização e diagnóstico e delimitação de territórios mais ou menos homogêneos; diferenciação de territórios com problemáticas comuns e específicas; operacionalidade de intervenções e políticas setoriais e ou territoriais.

No atual contexto de conceção de políticas no quadro da União Europeia, e em particular nas políticas orientadas para os territórios rurais e territórios de baixa densidade, a diferenciação dos espaços rurais e urbanas torna-se, em muitos casos, um requisito indispensável. No entanto, não existe uma definição consensual dos espaços rurais, nem a nível europeu, nem a nível nacional. A Comissão Europeia usa frequentemente uma tipologia desenvolvida pela OCDE, em 1994, a qual classifica uma região rural com base apenas na sua densidade populacional. Independentemente do critério utilizado, esta diferenciação entre urbano e rural deve ser de fácil perceção.

Em termos metodológicos existem aspetos determinantes que devem ser devidamente considerados, nomeadamente: a harmonização dos vários dados utilizados, de modo a garantir a eficácia na sua aplicação; a qualidade da informação utilizada deverá ser ponderada para não originar dúvidas na aceitabilidade da tipificação; a utilização de dados mais detalhados poderá originar uma classificação mais precisa, mesmo que isso implique a não consideração de um determinado indicador.

De notar que existem tipologias muito diferenciadas, no âmbito territorial (nível europeu, nacional, regional e local) e na escala de abordagem metodológica (regional e local), originando uma enorme diversidade de abordagens utilizadas para definir diferentes categorias de território. O próprio “quadro de referência conceptual” varia entre uma natureza teórica e uma aplicação mais ou menos prática, todavia a generalidade dos casos baseia-se em referências empíricas, mais precisamente em indicadores. Tudo isto, considerando as tipologias apresentadas, origina com que se estabeleçam diferentes dimensões orientadoras:

- A dimensão territorial que faz referência à região/local e suas características geomorfológicas e ecológicas e/ou performances económicas, sociais e políticas.
- A dimensão temporal que se refere não apenas à periodicidade das dinâmicas mas também à historicidade da evolução das opções de natureza técnica, económica e/ou comportamental.
- A dimensão do desenvolvimento, nomeadamente o desenvolvimento rural, entendido como conceito multissetorial que engloba questões de natureza diversa e que estava subjacente às tipologias apresentadas.
- Finalmente, uma outra questão importante prende-se com o âmbito e aplicação, uma vez que implicam a consideração de múltiplos fatores, nomeadamente nos casos em que a sua elaboração visa a operacionalidade de políticas diferenciadoras.

As tipologias e classificações apresentadas são muito diversificadas em função dos objetivos enunciados. Embora se considere que as várias abordagens apresentam aspetos pertinentes para a delimitação dos espaços rurais, também se verifica que as mesmas tendem a revelar-se por objetivos de operacionalidade ou integradas em lógicas sectoriais (sector agrícola), tendendo a apresentar algumas limitações, não permitindo, na generalidade dos casos, diferenciar os espaços rurais pelas diversas componentes que o caracterizam ou, porventura, o permitem diferenciar, e muito raramente são diferenciados numa categoria própria os territórios de baixa densidade. Todavia, existe na generalidade dos estudos categorias onde se poderão enquadrar os territórios de baixa densidade.

Os indicadores utilizados tendem a variar consoante o âmbito territorial e a escalas de abordagem. Todavia, podemos identificar, para além da densidade populacional, ainda que de modo sumário, alguns elementos comuns, frequentes e regulares, relacionados, nomeadamente, com questões relativas ao perfil territorial (condições naturais do território e ocupação do solo), ao perfil demográfico (dinâmica populacional e a estrutura demográfica), perfil de povoamento (distribuição e dimensão dos aglomerados urbanos), perfil socioeconómico (recursos humanos, dependência social do estado e dependência económica da agricultura), e perfil de acessibilidade (acesso a equipamentos e serviços coletivos).

Com base nesse conjunto de dimensões, a metodologia utilizada deverá ser orientada sobretudo para a diferenciação pelas funções e potencialidades e não com base na mera, e sempre simplista, base física e geográfica. Além disso, uma adequada operacionalização da tipologia permitirá superar eventuais problemas de incompatibilidades entre categorias e diferenciar devidamente as várias dimensões e fronteiras (refira-se a diferenciação entre o rural e o urbano como estando subjacente a um conjunto diferenciado de abordagens, tendo sido múltiplas as formas de diferenciação). De facto, uma abordagem de diferenciação territorial deverá considerar uma visão integrada de um conjunto de dimensões (e naturalmente indicadores).

3. Território de Baixa Densidade: Um Conceito Multidimensional

A baixa densidade é uma noção associada ao espaço rural mais desfavorecido e apreendida, em primeira linha, através da componente demográfica. Esta noção é conotada negativamente e abordada como um problema: uma baixa densidade é sinónimo do abandono agrícola e do despovoamento rural, de dependência social e económica, de «declínio», do «vazio» e do «deserto» (SIMARD, 2005). Os territórios de baixa densidade são caracterizados por um conjunto mais lato de atributos negativos, classificados como tal à luz das normas urbanas: escassez/ausência de população, sobretudo jovem, de serviços e de atividades. Territórios que aparecem neste contexto como espaços residuais e excluídos de um processo de urbanização dominante, contínuo e irreversível e aos quais têm sido atribuídas várias designações: «rural profundo», «rural frágil», etc. (AZEVEDO, 2010).

Na grande maioria dos estudos e investigações sobre a problemática dos territórios de baixa densidade, as perspetivas adotadas privilegiam claramente os indicadores de povoamento que servem simultaneamente de critério de definição e de delimitação dos perímetros geográficos. Estas perspetivas pressupõem a fixação de um limiar abaixo do qual é pertinente falar de território de baixa densidade, limiar estabelecido a partir de uma observação da repartição da população e que varia fortemente segundo os autores e os países, oscilando, em termos gerais, entre os 10 e os 36 hab/km².

Do nosso ponto de vista, esta abordagem revela algumas insuficiências e limitações. Desde logo a dificuldade de estabelecer com rigor e objetividade um valor para o limiar a adotar que não seja fundamentado em meras considerações estatísticas. Por outro lado, coloca-se o problema da dimensão muito heterogénea das unidades territoriais de referência (municípios ou freguesias) o que distorce forçosamente os resultados. Nesse sentido, o limiar de densidade a adotar deverá ser apreendido como uma ordem de grandeza e não um critério estrito devendo ser introduzidas outras dimensões e critérios que contribuem para a caracterização dos territórios de baixa densidade, nomeadamente em termos do perfil territorial, do perfil demográfico, do perfil de povoamento, do perfil socioeconómico e do perfil de acessibilidade. Em termos conceituais, estes foram os perfis selecionados como componentes essenciais para identificação dos territórios de baixa densidade.

Nesta perspetiva, procurou-se que cada perfil fosse representado com indicadores que correspondessem, tão fielmente quanto possível, à delimitação conceitual definida. O perfil territorial pretende captar as especificidades naturais dos territórios integrando as componentes da hipsometria, do clima e do uso do solo. À medida que aumentam a altitude e a amplitude térmica, associa-se normalmente uma forte paisagem rural, comprovada pelo peso dos usos do solo agrícola e/ou florestal. O perfil demográfico procura identificar os territórios pela sua dinâmica demográfica, recorrendo à taxa de variação populacional decenal entre 2001 e 2011, mas também pela sua sustentabilidade populacional de curto e longo prazo, identificando receptivamente os pesos da população idosa e jovem.

O perfil de povoamento pretende justamente captar a estrutura de distribuição da população pelos territórios, distinguindo os marcadamente urbanos, dos claramente rurais. A utilização conjunta do peso das populações urbanas e rurais (aqui entendidas como as populações que vivem em lugares com mais de 2000 habitantes e menos de 100 habitantes respetivamente) permite não só identificar os territórios rurais mas distinguir de entre estes, os que apresentam povoamentos mais concentrados ou dispersos.

O perfil socioeconómico pretende captar o potencial de cada freguesia para um bom desempenho em termos de recursos humanos (medido através do peso da população ativa), o grau de eficiência na trajetória económica seguida (medido pelo ganho médio mensal), pela dependência social do Estado (avaliada pelo peso da população residente que recebe apoios sociais não temporários) e, finalmente, pela dependência económica da agricultura através da importância da população agrícola familiar na população residente.

O perfil de acessibilidade pretende avaliar o grau de acesso da população a equipamentos e serviços coletivos básicos de qualidade, conducentes a uma maior inclusão social e à eficácia das políticas públicas traduzidas no aumento da qualidade de vida e na redução das respetivas disparidades. Avalia-se a acessibilidade (medida em termos de tempo de acesso por rodovia) aos principais centros urbanos com que cada freguesia se articula e utiliza para usufruir das principais redes de equipamentos e serviços quer em termos locais (sede de concelho) quer em termos regionais/nacionais (sede de distrito e capital da NUT 2 onde se insere). É pois com base nos referidos perfis, e respetivas variáveis, que se procedeu à delimitação dos territórios de baixa densidade.

4. A delimitação dos territórios de baixa densidade em Portugal Continental

4.1. Identificação dos perfis e variáveis

A identificação dos territórios de baixa densidade tem assim por base múltiplas variáveis de natureza territorial, demográfica, económica e social, relativas às freguesias de Portugal Continental. O algoritmo de tratamento dos dados até à obtenção da classificação final é constituído por um procedimento de normalização, um procedimento de agregação e um procedimento de apresentação.

Para cada indicador procurou-se identificar, através de representação gráfica, a dinâmica temporal e territorial recorrendo aos dados disponíveis do INE dos Censos 1991, 2001 e 2011 (dados provisórios para 2011) e dos Recenseamentos Agrícolas de 1989, 1999 e 2009. Apenas os indicadores dos perfis territorial e de acessibilidade não foram analisados temporalmente, recorrendo-se à sua caracterização com base nos últimos dados disponíveis (Tabela 2).

No perfil territorial e para a altitude, foram consideradas as cotas altimétricas das sedes de freguesia obtidas pela carta hipsométrica elaborada com base no *ASTER GDEM* de 30 metros de resolução. A amplitude térmica foi obtida para cada freguesia obtendo o valor da sua sede de concelho com base nos dados geográficos da variável bioclimática mundiais BIO7 (Amplitude Térmica Anual) fornecidos pela *WorldClim - Global Climate Data* e que resultam das médias anuais entre 1950 e 2000. O solo artificializado de cada freguesia foi determinado com base na informação de nível 1 da COS 2007 do IGP.

Tabela 2 – Variáveis utilizadas em cada perfil

Perfis	Variáveis	Fontes
Densidade	Densidade populacional por freguesia	Censos 1991, 2001 e 2011 provisórios (INE)
Perfil territorial	Hipsometria Amplitude Térmica Uso do Solo	ASTER GDEM 30m BIO7 – Global Climate Data COS2007 - IGP
Perfil demográfico	Varição da população residente Proporção da população residente com 65 ou mais anos Proporção da população residente com 14 ou menos anos	Censos 1991, 2001 e 2011 provisórios (INE)
Perfil de povoamento	Proporção da população residente em lugares com 2000 ou mais habitantes Proporção da população residente em lugares com 100 ou menos habitantes	Censos 1991, 2001 e 2011 provisórios (INE)
Perfil socioeconómico	Ganho Médio Mensal Importância da população agrícola familiar na população residente Proporção da população residente com pelo menos o 3º ciclo completo	MTSS- 2004 e 2009 (INE) Recenseamento agrícola 1989,1999 e 2009 (INE) Censos 1991, 2001 e 2011 provisórios (INE)
Perfil de acessibilidade	Tempos de acesso das sedes de freguesia aos respetivos centros municipais, distritais e regionais.	Elaboração com base nas funções de <i>routing</i> do <i>Google Maps</i>

Já no perfil de acessibilidade integraram-se os tempos de acesso das sedes de freguesia aos respetivos centros municipais, distritais e regionais. Para o cálculo destes tempos de acesso recorreu-se às capacidades de *routing* do *Google Maps*, onde o tempo de circulação em cada tramo rodoviário tem em conta quer as características da rede viária (hierarquia, atravessamentos, cruzamentos, etc.) quer a velocidade média de circulação de um veículo ligeiro.

Este exercício prévio permite aferir de certo modo a tendência global dos territórios nas várias dimensões, identificando aqueles cujas dinâmicas temporais são mais acentuadas e indiciadoras de configurarem territórios de no presente ou num futuro próximo, bem como identificar *clusters* territoriais que possam constituir áreas-problema onde a classificação de se encontre associada a um ou mais perfis específicos e como tal poderão ser futuramente alvo de medidas e políticas mais específicas e orientadas para determinadas problemáticas. Na Figura 1 são apresentados os mapas das variáveis consideradas nos perfis definidos.

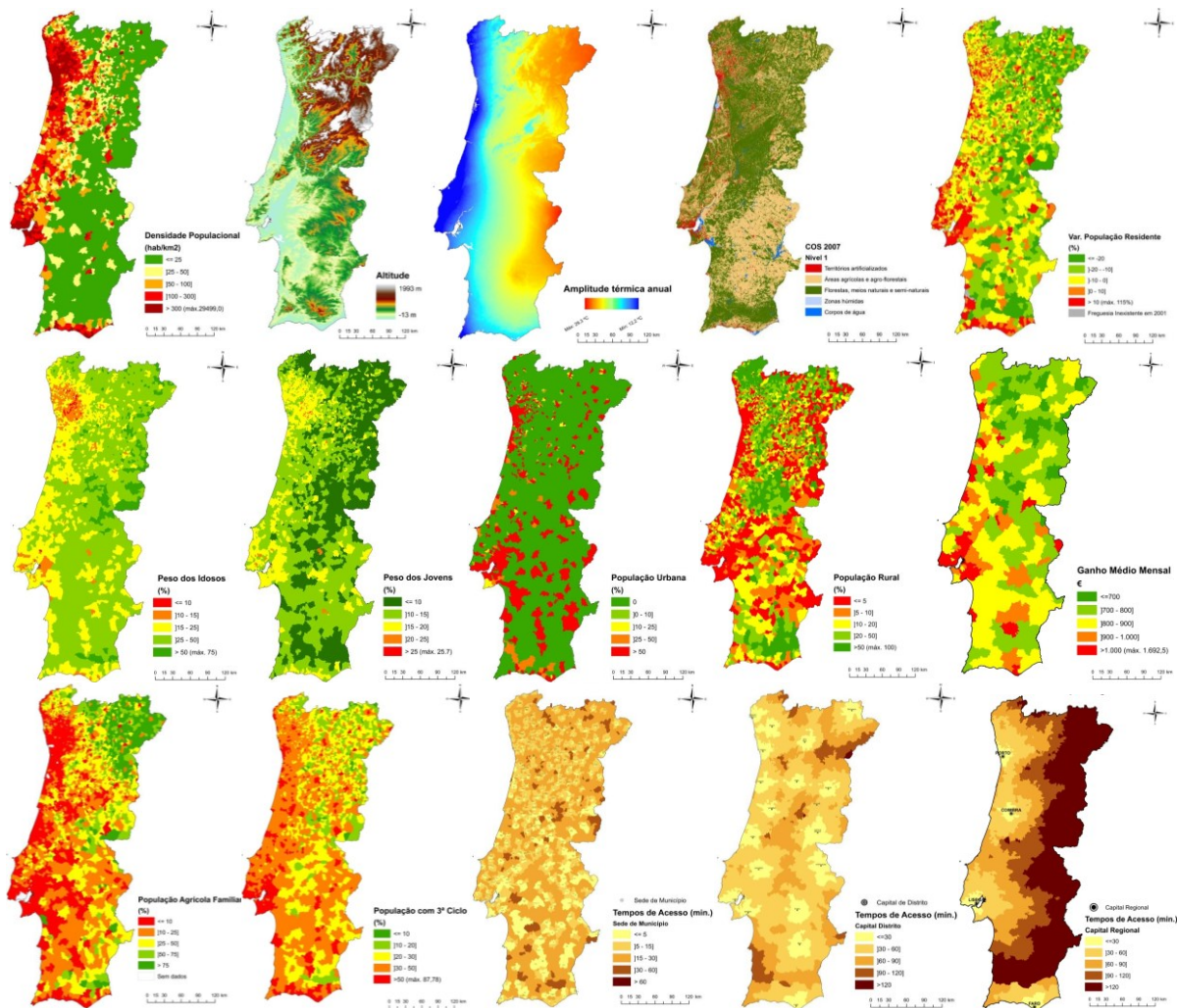


Figura 1 – Mapas das variáveis consideradas nos perfis definidos

4.2. Procedimento de normalização

Os indicadores de base selecionados para a identificação dos territórios de baixa densidade são medidos em unidades ou escalas diferentes, tornando-se assim fundamental expressá-los numa unidade de medida e numa escala comuns. Recorreu-se assim à estandardização estatística (*z-score*) para cumprir este objetivo, expurgando as diferenças de valores entre indicadores das diferenças de unidades de medida e de escalas. Este procedimento resulta da subtração pela média e subsequente divisão pelo desvio-padrão (no caso de indicadores com sentido contrário ao grau de ruralidade, adota-se o simétrico da estatística *z-score*). A estandardização estatística garante a eliminação dos problemas relativos à unidade de medida e à escala, gerando indicadores com média zero e desvio-padrão unitário. As médias zero evitam enviesamentos na agregação, resultantes das diferenças de média. A divisão das médias pelo desvio-padrão permite reescalonar os indicadores, mas não impede que os indicadores com valores extremos tenham um maior impacto no indicador sintético, uma vez que os intervalos de variação efetiva desses indicadores serão maiores. Este facto será até positivo, dado que

o objetivo do indicador global é exatamente o de relevar as diferenças entre as unidades estatísticas, de modo a identificar um subconjunto específico (espaços rurais de baixa densidade).

Na segunda fase, procedeu-se ao reescalonamento pelo método *minmax* de modo a anular os inconvenientes analíticos resultantes dos desempenhos negativos inevitáveis no método z-score e garantir a incorporação da variabilidade entre valores extremos presente nos indicadores nos resultados obtidos. Assim, na aplicação do *minmax* como método de reescalonamento dos indicadores já estandardizados pelo procedimento z-score, tomam-se o máximo e o mínimo dos valores dos indicadores e subtrai-se o mínimo de referência ao valor observado dividindo-se essa diferença pela diferença entre o máximo de referência e o mínimo de referência.

5. Agregação e classificação territorial

Os indicadores de base, após a aplicação do procedimento de normalização, foram agregados dando origem a índices parciais (perfis) que são, em termos metodológicos, um passo intermédio para a construção do índice global. Optou-se assim pelos seguintes procedimentos: (1) O valor de cada índice parcial foi obtido por agregação, através de média dos respetivos indicadores com igual ponderação; (2) O índice global resulta da média ponderada da densidade populacional (com um peso de 50%) e dos perfis (com ponderação igual a 10% cada, significando, por isso, que os resultados refletem uma visão onde se assume a mesma importância dos vários perfis para a identificação dos territórios de baixa densidade).

Cada um dos índices parciais ao nível das freguesias foi transformado por divisão com a respetiva média do continente (quando inexistente, esta última foi estimada através da média das freguesias ponderada pela respetiva população residente), obtendo-se índices relativos referenciados ao valor do continente, de modo a facilitar a sua leitura, pois os índices assim transformados permitem aferir a distância de cada freguesia em relação ao conjunto do continente.

Sob esta perspetiva, a identificação dos territórios de baixa densidade resulta da representação estatística da densidade populacional e dos perfis territorial, demográfico, de povoamento, socioeconómico e de acessibilidade assumindo estes últimos igual ponderação, na medida em que a seleção dos indicadores de base assume uma lógica onde todas estas componentes sustentam de igual modo os territórios de baixa densidade. São classificados como territórios de baixa densidade aquelas freguesias cujo valor do índice global seja inferior à mediana das freguesias com índice inferior ao valor de referência do continente (Figura 2).

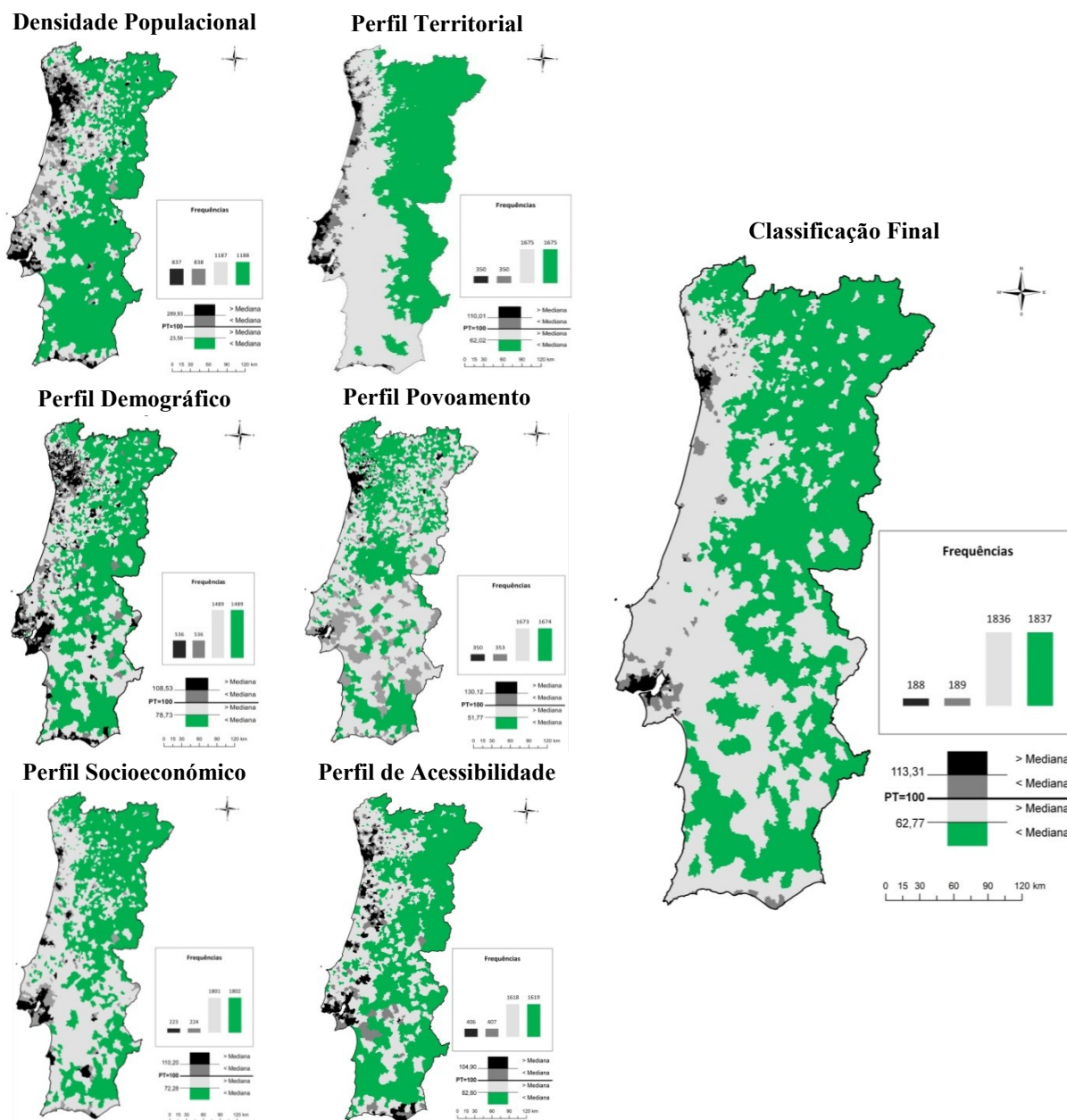


Figura 2 – Classificação das freguesias em cada perfil e classificação global

6. Operacionalização do conceito para fins de políticas públicas

A delimitação dos Territórios de Baixa Densidade tem como objetivo último a identificação de territórios que, em razão das vulnerabilidades provocadas pelo ciclo vicioso esvaziamento demográfico / envelhecimento / despovoamento / declínio socioeconómico, deverão ser objeto de políticas públicas específicas que visem a promoção do desenvolvimento e da coesão territorial.

A operacionalização do conceito para esse fim suscita, assim, a questão do modo como os resultados obtidos nos exercícios anteriores deverão ser utilizados para a construção da carta dos TBD. Tendo em conta os princípios de coerência, funcionalidade e eficácia das políticas públicas de desenvolvimento e

de coesão territorial, importa saber se o nível de desagregação territorial utilizado para efeitos de cálculo, a freguesia, é o mais adequado para a operacionalização do conceito ou se esta deve ser feita ao nível concelhio ou das NUT III.

Seguidamente apresentam-se três cenários alternativos de delimitação dos TBD para fins de políticas públicas (Figura 3). No primeiro, mantêm-se a freguesia como nível de desagregação territorial (a exemplo do que acontece no programa comunitário LEADER) e transpõem-se os resultados diretos das metodologias utilizadas para os cálculos dos indicadores sintéticos ou agregados.

No segundo, adota-se o município como nível territorial de base, utilizando as metodologias e os resultados obtidos ao nível das freguesias para fixar uma delimitação concelhia dos territórios classificados como de baixa densidade. Um município é classificado como elegível para a classificação final se pelo menos 50% da sua área esteja integrada em freguesias classificadas como de baixa densidade.

No terceiro, adota-se a NUT III como nível territorial de base, utilizando as metodologias e os resultados obtidos para estabelecer uma delimitação com base nas unidades estatística territoriais de nível 3 dos espaços classificados como de baixa densidade. Uma NUT III é classificada como elegível para a classificação final se pelo menos 50% da sua área esteja integrada em freguesias classificadas como de baixa densidade.

A carta final dos TBD em Portugal Continental deverá ser produzida a partir destas alternativas e à luz daqueles que vierem a ser, em concreto, o âmbito, os objetivos e os instrumentos das políticas a adotar, garantindo assim a sua pertinência, coerência e operacionalidade.

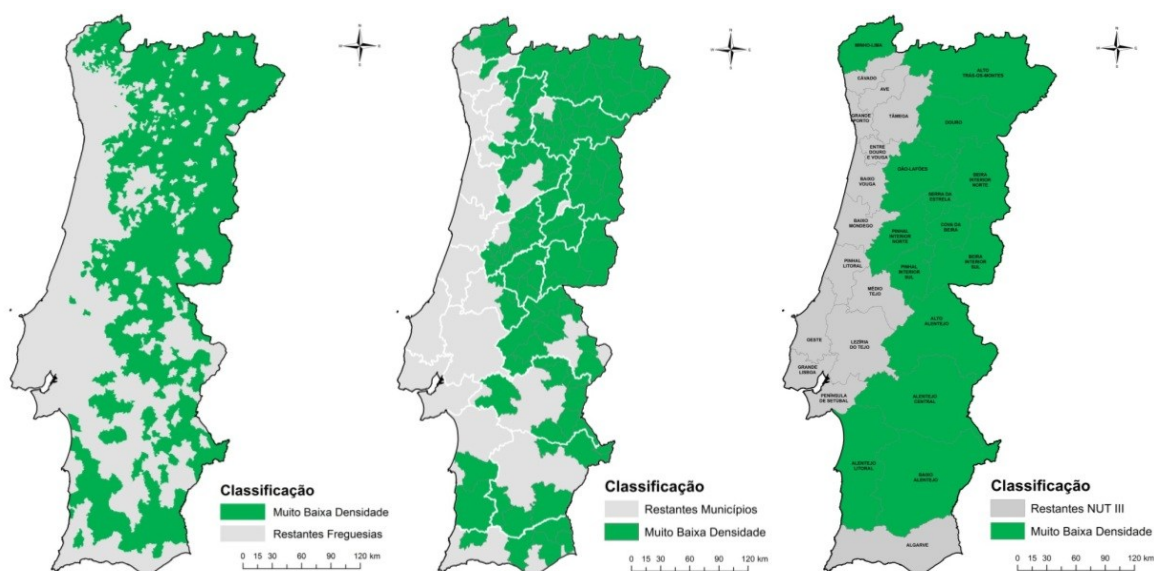


Figura 3 - Mapas finais dos territórios de baixa densidade por freguesia, por município e NUT III.

7. Conclusões

A determinação do conceito de Território de Baixa Densidade (TBD) e a sua aplicação ao continente português constituem um exercício prévio à conceção e implementação de políticas públicas específicas de promoção do desenvolvimento e da coesão territorial para os espaços rurais mais periféricos e vulneráveis.

Embora aparentemente simples e de fácil aplicação, o conceito de território de baixa densidade é, na realidade, complexo e de difícil operacionalização. Para além da subjetividade inerente à fixação de um qualquer limiar de densidade, acresce ainda o facto de este conceito incorporar, muitas vezes, múltiplas dimensões e problemáticas como a estrutura biofísica, a regressão demográfica, os níveis de acessibilidade ou as dinâmicas socioeconómicas.

O conceito de Território de Baixa Densidade aqui adotado privilegia, assim, e no intuito de superar essas dificuldades, uma perspetiva multidimensional que contempla um conjunto de variáveis e indicadores relacionados com o território, a demografia, o povoamento, a base socioeconómica e o posicionamento geográfico.

A análise de um número considerável de estudos nacionais e europeus permitiu inventariar e descrever as metodologias, as variáveis e os critérios mais utilizados na classificação tipológica dos espaços territoriais e, muito em particular, dos espaços rurais onde se enquadram os territórios de baixa densidade.

Desta análise importa concluir, em primeiro lugar, que a generalidade das classificações e tipologias só deve ser utilizada como mera aproximação de realidades muito complexas e com contextos territoriais multifacetados. Em segundo lugar, a maioria das tipologias enunciadas responde a fins específicos: caracterização e diagnóstico e delimitação de territórios mais ou menos homogêneos; diferenciação de territórios com problemáticas comuns e singulares; operacionalidade de intervenções e políticas setoriais e ou territoriais. Em terceiro lugar, o “quadro de referência conceptual” varia entre uma perspetiva essencialmente teórica e uma aplicação mais ou menos prática, mesmo se a generalidade dos casos se baseia em referências empíricas, mais precisamente em indicadores. Finalmente, e ainda que os indicadores utilizados tendam a variar consoante o âmbito territorial e a escalas de abordagem, é possível identificar alguns elementos comuns, frequentes e regulares, relacionados, nomeadamente, com questões relativas ao território, à demografia, ao povoamento, à base produtiva e às acessibilidades.

A definição de Território de Baixa Densidade adotada para o desenvolvimento deste trabalho incorpora estas cinco dimensões e remete para *um território marcadamente rural, climaticamente severo, com uma população envelhecida e em perda, de povoamento escasso e disperso, funcionalmente periférico e com uma acessibilidade decrescente aos principais serviços e bens públicos, economicamente marginal e dependente de uma agricultura de subsistência e/ou das prestações sociais públicas.*

A delimitação dos Territórios de Baixa Densidade em Portugal Continental a considerar poderá assim ser produzida a partir destas alternativas e à luz daqueles que possam ser, em concreto, o âmbito e os objetivos das políticas a adotar, garantindo assim a sua coerência e operacionalidade.

8. Bibliografia

AZEVEDO, N. (2010), Tempos de mudança nos territórios de baixa densidade. As dinâmicas em Trás-os-Montes e Alto Douro. Doutoramento. FLUP.

AZEVEDO, N., MARQUES, T. S., RAMOS, L. (2012), “A governança em territórios de baixa densidade. O caso de Trás-os-Montes e Alto Douro”, Atas do IX Colóquio Ibérico de Estudos Rurais, Universidade de Lisboa.

COMISSÃO EUROPEIA, Regulamento CE n.º 1257/1999, Luxemburgo.

COMISSÃO EUROPEIA, Regulamento CE n.º 1698/2005, Luxemburgo.

DATAR (2011), “Des systèmes spatiaux en perspective. Territoires 2040”, Revue d'études et de prospective, n.º3, DATAR.

DATAR (2011), Zone de revitalisation rurale, <http://www.datar.gouv.fr/zone-de-revitalisation-rurale>.

DATAR (2012), Territoires en mouvement, 7, Hiver 2012, DATAR.

DCLG (2002), Urban and rural area definitions: a user guide, Department Communities and Local Government (DCLG).

DIJKSTRA, L., POELMAN, H. (2008), “Remote Rural Regions. How proximity to a city influences the performance of rural regions”, Regional Focus, n.º 1, DGfor Regional Policy.

DPP (2008), PROVERE. Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos. Das Ideias à Ação: Visão e Parcerias, Lisboa, DPP.

ESPON 1.1.2. (2004), Urban-rural relations in Europe. Final Report.

ESPON EDORA (2011), European Development Opportunities in Rural Areas. Final Report.

EUROSTAT (2005), Statistics for rural areas, Luxembourg

GPPAA (2003), Portugal Rural: Territórios e Dinâmicas. MADRP /GPPAA.

IGE (2011), Clasificación do grao de urbanización das parroquias e dos concellos galegos, Instituto Galego de Estatística (IGE).

INE, I.P./ DPP (2009), Índice Sintético de Desenvolvimento Regional. Lisboa-Portugal

INE/DGOTDU (1998), Tipologia de Áreas Urbanas. INE/DGOTDU.

LABRIANIDIS, L. (ed.) (2004), The Future of Europe's Rural Periphery, Ashgate, Aldershot.

MADRP (2006), Plano Estratégico Nacional – Desenvolvimento Rural 2007-2013, Documento para Consulta Pública, MADRP.

MAGRAMA (2009), Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) 2010-2014, Ministerio Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MAGRAMA)

MILIAN, J., BARTHE, L. (2011), “Espaces de la faible densité - état des lieux et problématiques”, DATAR, Des systèmes spatiaux en perspective. Territoires 2040, Revue d'études et de prospective, n.º 3, pp. 141-160.

MIPAAF (2007). National Strategy Plan for Rural Development 2007-2013. Ministry Agricultural, Food and Forestry Policies (MiPAAF), Roma.

NICOT, B. H. (2005), Urbain-rural: de quoi parle-t-on?, SIRIUS, Université de Paris XII.

- NORDREGIO (2004), Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other countries, Final report.
- OCDE (1994), Creating rural indicators for shaping territorial policy, Paris.
- OCDE (2005), OCDE Regions at a Glance, OCDE, Paris.
- OTALEX (2008), Observatório Territorial Alentejo – Extremadura, Junta Extremadura; AMNA; AMDE.
- PROJETO AGRO 62 (2003), As dinâmicas socioeconómicas dos espaços rurais do continente português, ISA, INIA, ANIMAR.
- RAMOS, L., AZEVEDO, N., BENTO, R. (2008), Espaços rurais, PROT Norte – Proposta de Modelo Territorial, CCDR-N, Porto.
- CONSELHO DE MINISTROS (2003), Resolução do Conselho de Ministros n° 42/2003.
- CONSELHO DE MINISTROS (2004), Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2004.
- RUBIO TERRADP, P., (2005), Atlas de Teruel. Una visión práctica del territorio. Diputación Provincial de Teruel.
- MARQUES, T. S. (2004), Portugal na Transição do Século. Retratos e dinâmicas territoriais, Afrontamento, Porto
- SCOTTISH EXECUTIVE DEVELOPMENT DEPARTMENT (2005), Rural Planning Typologies Research Report. Final report.
- SIMARD, M. (2005), “Les espaces à faible densité: un défi au développement des milieux ruraux québécois”, *Canadian Journal of Regional Science*, XXVIII, 111-136.
- SPESP (2000), Study Programme on European Spatial Planning. Synthesis report.

Turismo e Mercado Imobiliário na Apropriação da Paisagem: Os Desafios de uma Parceria Lucrativa

Izabela Julliane Barbosa de Souza, UFRN, izabelajbs@yahoo.com.br

Flávia Costa de Assis, UFRN, flavialaranjeira@gmail.com

Resumo

A singularidade e exotismo das paisagens naturais – marca maior das praias da região nordeste do Brasil – aliados a vultosos investimentos em infraestrutura e serviços feitos pelo poder público no país, sinalizaram um setor turístico em ascensão, atraindo a atenção do mercado imobiliário, e resultando no chamado “imobiliário-turístico”, solução rentável para investidores nacionais e estrangeiros, focados na construção de verdadeiros complexos de lazer. Estes, implantados sem grandes restrições legais, passam a ser um dos principais responsáveis pela degradação e encobrimento da natureza, principal atrativo para a vinda do turista, formando maior contradição desse processo. Deste modo, objetiva-se com este trabalho contribuir com a discussão acerca da atuação dos agentes turísticos e imobiliários no processo de transformação da paisagem, evidenciando aspectos fundamentais na construção de uma parceria lucrativa tanto para estes setores como para a preservação do cenário natural.

Palavras-chave

Turismo. Mercado imobiliário. Paisagem.

Abstract

The singular and exotic natural landscapes – major quality of the beaches of northeast of Brazil – allied to massive investments in infrastructure and services made by the government, indicated a tourist sector on rise, attracting the attention of a real estate market, and resulting in the so called “Real estate-tourism”, a profitable solution for national and foreign investors, focused on the construction of leisure complexes. These, implanted without major legal restrictions, become a major contributor to the degradation and concealment of the nature, the main attraction for the tourists coming, creating the greatest contradiction of this process. Therefore, the objective of this work is to contribute to the discussion about the performance of tourism and real estate agents in the process of transformation of the landscape, pointing out the fundamental aspects in constructing a profitable partnership for both these sectors as to the preservation of the natural scenery.

Keywords

Tourism. Real estate market. Landscape.

1. Introdução

O atual modelo capitalista de desenvolvimento tem acirrado a competitividade entre governos do mundo inteiro na busca incessante pelo progresso e modernidade de suas nações, o que os leva a buscar novas estratégias de diferenciação espacial capazes de impulsionar sua economia e assim ascender à tão cobiçada categoria de cidade-global. E é sob essas condições que o turismo vem ganhando cada vez mais destaque como ferramenta valiosa de crescimento econômico.

Seu acelerado desenvolvimento, associado ao incremento em infraestrutura e serviços fornecido pelo governo brasileiro, vem despertando nas últimas décadas o interesse de um mercado imobiliário ávido por uma clientela de alto poder aquisitivo a procura de lazer e contemplação de espaços que se diferenciem do seu cotidiano.

A preservação e conservação ambiental constituem uma das temáticas mais discutidas na atualidade, sobre a qual é debatida principalmente a necessidade de compatibilização entre o crescente desenvolvimento tecnológico e a proteção dos recursos naturais. Dentre estes, merece destaque a importância da paisagem, pouco lembrada pelos planejadores que se utilizam da mesma como um dos principais atrativos no desenvolvimento da atividade turística.

Neste cenário, a singularidade das paisagens do Nordeste brasileiro – fonte de riquezas e belezas naturais – vem despontando no imaginário do turista como um dos principais atrativos na busca pela aproximação com a natureza, e nesse sentido as áreas litorâneas têm se destacado pela variedade de ecossistemas que atraem turistas ávidos pela sua singularidade e exotismo.

Deste modo, diversas discussões são levantadas sobre a importância da preservação dos recursos naturais, da identidade e cultura locais, no intuito de proteger não só a população residente como a manutenção da atividade turística, primordial para o desenvolvimento econômico do país. É por esse e outros motivos que cada vez mais estudos se debruçam sobre esta temática, oferecendo efetiva contribuição na busca por estabelecer melhorias na ação dos gestores públicos diante da imagem negativa gerada nesse processo de produção.

Diante deste contexto, objetiva-se com este trabalho contribuir com a discussão acerca da parceria entre o turismo e o mercado imobiliário no processo de transformação da paisagem, destacar a necessidade de uma atuação lucrativa tanto para estes setores como para a preservação do cenário natural, além de evidenciar aspectos importantes do bom planejamento na regulação de todo esse processo.

2. O Valor do Turismo

A atividade turística tem cada vez mais se firmado como um dos fenômenos econômicos mais expressivos das últimas décadas e um dos meios de crescimento mais prósperos da atualidade, trazendo contribuições indiscutíveis para o desenvolvimento de uma nação. Por isso, merece ter seu valor reconhecido e seu impedimento não deve existir por razões meramente preservacionistas. A própria Constituição Federal Brasileira de 1988 institui sua importância ao afirmar que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (BRASIL, 1988, art. 180).

Além dos fatores econômicos e financeiros envolvidos, o turismo também tem sua importância reconhecida na preservação da cultura local, através da exploração do interesse demonstrado pelo turista na história de um lugar, garantindo recursos turísticos singulares e lucrativos: “O produto

cultural, a partir do momento em que expressa um valor econômico em razão da existência da demanda turística, assume todas as formas possíveis de um produto de mercado” (BENI, 2006, p. 50). Levar em consideração as tradições das comunidades receptoras significa elevar a autoestima de seus membros e proporcionar aos turistas experiências autênticas, garantindo a sadia manutenção da atividade e os ganhos da produção.

Entretanto, o turismo vem se modificando rapidamente sob os paradigmas modernos, deixando de ser apenas opção de lazer para as elites para tornar-se uma atividade cada vez mais massificada. A chamada “indústria do turismo” o tem transformado em mercadoria barata e acessível a uma sociedade de consumo a busca de novas opções de lazer. Segundo Maria Corrêa, Solange Pimenta e Jorge Arndt (2009, p. 34), seu discurso enfatiza o turista como consumidor e como fonte de renda, descartando as implicações antropológicas e culturais envolvidas nesse processo.

Se o principal objetivo do turismo é o espaço e que o desenvolvimento de suas atividades o transforma em mercadoria, e, conseqüentemente, fonte geradora de riquezas, faz-se essencial o seu uso sustentável e a manutenção de seus recursos ambientais e culturais para usufruto futuro.

Para que isso ocorra, a valorização e acumulação de capital vêm deixando de ser condicionantes prioritários no sistema econômico mundial. As recentes ameaças de esgotamento dos recursos naturais na Terra têm despertado para a necessidade de se pensar em novas estratégias de exploração dos mesmos em longo prazo. Assim, o alcance dos benefícios gerados pela atividade turística só se faz possível se seu desenvolvimento ocorrer sob princípios conservacionistas. Na atual disputa turística, a utilização sustentável dos recursos naturais tem se mostrado vital, na qual saem ganhando aqueles que no passado melhor souberam preservar.

3. Mercado Imobiliário e Turismo: uma combinação perigosa

A potencialidade dos recursos turísticos das praias do nordeste brasileiro – marcada essencialmente pelo exotismo e singularidade de suas paisagens – aliada aos investimentos feitos em infraestrutura e serviços pelo Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE) sinalizaram um setor em ascensão, atraindo a ação do mercado imobiliário, interessado na mais recente demanda de compradores de alto poder aquisitivo.

Com isso, os setores turístico e imobiliário, que antes apresentavam lógicas distintas de atuação, passam a operar em conjunto, resultando no chamado “imobiliário-turístico”, solução rentável para investidores nacionais e estrangeiros, focados na construção de verdadeiros complexos de lazer. Além do lucro da venda do empreendimento em si, o mercado enxerga outra forma de agregar valor ao mesmo: a apropriação da paisagem, que passa a ser valorada. Não só o trabalho empregado na construção tem seu preço, mas a vista proporcionada pelo empreendimento ao comprador também, e quanto melhor a localização deste, maior será o valor a ele agregado.

Começam então a se multiplicar nas linhas de beira-mar novas construções, em sua maioria condomínios fechados de alto padrão e resorts. Estes novos padrões de urbanização ocupam o litoral de maneira a gerar impactos de maior proporção ao ambiente natural e à cultura local, concentrando riquezas e acentuando diferenças sociais. Embora a exploração dos recursos naturais – seja para fins de visitação ou construção de imóveis – tenha gerado e continue gerando dividendos econômicos, esta vem provocando graves alterações das propriedades físicas do meio ambiente, tais como a retirada da cobertura vegetal, poluição das superfícies d’água, impermeabilização do solo, dentre outras. Elas não só diminuem a qualidade visual da paisagem como trazem também problemas ambientais graves, muitas vezes irreversíveis.

Vale aqui reforçar a fragilidade dos ecossistemas costeiros que são extremamente suscetíveis aos processos de urbanização. Com o crescimento do setor imobiliário, o parcelamento do solo tem aumentado significativamente, fato que contribui para a degradação destes e, às vezes, para seu total desaparecimento, como reforçam Ana Fani Carlos, Eduardo Yázigi e Rita de Cássia Cruz (1999). Quando passíveis de recuperação, o processo de regeneração muitas vezes requer procedimentos demorados e de alto custo, sendo, portanto, mais barato e eficiente a adoção de princípios básicos de preservação.

Um aspecto relevante nesse processo é que as administrações públicas, em especial as municipais, se mostram despreparadas para o rápido crescimento dessa nova demanda turística, e findam por ceder às pressões do mercado autorizando a construção de empreendimentos em áreas ambientalmente frágeis.

A falta de uma política de uso do solo (ou sua não-aplicação) que regulamentaria as construções em muitos destinos turísticos tem possibilitado a multiplicação dos casos de poluição estética, principalmente ao longo da costa, nas áreas naturais com mata nativa e ao longo de rodovias que apresentem belas paisagens. A multiplicação dos casos inclui as próprias instalações turísticas e a infraestrutura de suporte como: rodovias, estacionamentos, áreas de serviço e instalações sanitárias (DIAS, 2008, p. 90).

O poder público, centrado na produção de riquezas, acaba por deixar de lado conceitos preservacionistas, em prol de um “progresso” desmedido, cedendo às pressões do mercado ao alterar instrumentos da legislação urbanística a fim de privilegiar a atuação de empreendedores e construtores. Segundo Peter Hall (2009, p. 407), planejadores e gestores da cidade foram, ao longo da história, mudando seus conceitos na tentativa de transformar a cidade em uma verdadeira “máquina de produzir riquezas”, sobre a qual destaca: “o planejamento deixou de controlar o crescimento urbano e passou a encorajá-lo por todos os meios possíveis e imagináveis. [...] o planejador foi se confundindo cada vez mais com seu tradicional adversário, o empreendedor”.

Assim, o poder público torna-se incapaz de prever e dimensionar os impactos gerados por esses novos moldes de planejamento, trazendo consequências expressivas, na medida em que operam “[...] transformações urbanas que resultaram no aniquilamento de registros significativos para a memória

social mudando a feição da paisagem”, como afirmam Rosângela Cavallazzi e Sônia D’Oliveira (2002, p. 296).

O que se observa na atual dinâmica econômica mundial, é uma busca incessante pelo chamado “desenvolvimento econômico”, direcionando a ação política para o mercado em detrimento da população. A preocupação é atrair as empresas globais a exercerem sua ação no território nacional e não o atendimento aos quadros sociais mais básicos e aos interesses da sociedade como um todo. E assim, apesar das vantagens adquiridas na exploração da atividade, o turismo vem cada vez mais se tornando “vítima das próprias contradições” como afirmam Corrêa, Pimenta e Arndt (2009, p.35).

Mesmo sendo a paisagem fator de atração fundamental para a vinda do turista, e de assim oferecer aos agentes imobiliários ganhos extras na sua produção, são justamente estes os maiores responsáveis pela degradação e encobrimento da natureza. O uso turístico intenso a curto prazo provoca a médio e longo prazos uma clara diminuição da demanda, decorrente da degradação do recurso turístico que atraiu o visitante.

Para que um território se conforme como território turístico deve ser valorado esteticamente como um território belo. Nos termos da estética hegeliana, poderíamos falar neste sentido, do “belo em si”. É por isso que um valor supremo da estética “naturalista” do belo natural é o virgem ou o selvagem (ULATE, 2006, P. 80, tradução própria¹)

Partindo da premissa de que o território é peça vital para a produção e reprodução da vida cotidiana, torna-se indiscutível a manutenção dos vínculos identitários e afetivos estabelecidos entre população e seu lugar. As rápidas mudanças provenientes da apropriação indevida da paisagem, decorrentes principalmente da ação de empreendedores, vão de encontro a esse princípio acarretando prejuízos não só ao meio ambiente como também à preservação da cultura local.

Em decorrência desse processo, a atividade turística vem construindo ao longo dos anos uma imagem negativa, principalmente por atuar como agente espoliador de destinações, promovendo drásticas mudanças sociais ao interferir na identidade histórica de cada lugar e por contribuir para a distribuição desigual de riquezas (BASTARZ e BIONDI, 2008).

Para reverter tal situação faz-se necessário rever os padrões de urbanização atualmente adotados, a fim de promover uma política urbana capaz de traçar estratégias de longo prazo, com vistas a um desenvolvimento verdadeiramente planejado.

4. Em busca de uma parceria lucrativa

Para Clarice Bastarz e Daniela Biondi (2008) turismo e paisagem possuem uma relação complementar e devem ser pensados no intuito de beneficiar-se mutuamente. E para que isso ocorra, deve haver um

¹ Texto original: “Para que un territorio natural se conforme como territorio turístico debe ser valorado estéticamente como un territorio bello. En términos de estética hegeliana, podríamos hablar en este sentido, de lo ‘bello en sí’. Es por esto que un valor supremo de la estética. ‘naturalista’ de lo bello natural es lo virgen o salvaje” (ULATE, 2006, p. 80).

planejamento integrado, constituindo uma parceria inteligente e lucrativa tanto do ponto de vista econômico quanto preservacionista.

Para estabelecer um equilíbrio possível entre o desenvolvimento do turismo imobiliário e a preservação dos recursos paisagísticos é preciso planejar, ordenar as ações do homem sobre o território de maneira a atender seus objetivos sem prejudicar o bem coletivo. Tal ação visa evitar que danos irreparáveis sejam causados ao meio ambiente. Sobre isso Marília Ansarah (2001) enfatiza:

O planejamento é fundamental e indispensável para o desenvolvimento de um turismo equilibrado, também chamado de turismo sustentável, ou seja, aquele que ocorre em harmonia com os recursos naturais, culturais e sociais das regiões turísticas receptoras, preservando-os para as gerações futuras. [...] ajuda, ainda a evitar danos ambientais e a manter a atratividade dos recursos turísticos naturais e culturais. (ANSARAH, 2001, p. 67).

Sendo assim, o turismo sustentável surge como um segmento com altos índices de crescimento em todo o mundo, constituindo uma tendência da atualidade. Pode ser definido como a atividade que se desenvolve em harmonia com a natureza, visando a conservação dos recursos naturais para as gerações futuras: “Entendemos que a proteção do meio ambiente e o êxito do desenvolvimento turístico são inseparáveis” (ANSARAH, 2001, p. 31).

Além de fonte geradora de riquezas, a atividade turística pode e deve ser considerada como uma ferramenta de conservação dos recursos naturais existentes, como destaca Antônio Carlos Pinto (1999), ao tratar da função turística da propriedade e sua referência ante a preservação e valorização da paisagem:

A propriedade, pública ou privada, rural ou urbana, cumpre sua função turística quando, tomada em conjunto ou individualmente, não interfere na harmonia e contribui para a preservação e valorização de locais ou porção do território que desencadeiam e favorecem o fenômeno turístico e o especial interesse de visitação, ante seu grande significado histórico, artístico, paisagístico, pitoresco, natural, estético, arqueológico, paleontológico, ecológico, científico ou cultural, ou traduzam referências à identidade, à ação, e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade nacional. (PINTO, 1999, p. 122).

É fato inegável que a atividade turística provoque impacto sobre a paisagem. Porém, ela não o faz de forma isolada. O que se pretende é que estes efeitos sejam minimizados e mantidos dentro de limites aceitáveis, para que não transformem por completo os recursos naturais responsáveis pela singularidade do local.

Os benefícios do bom planejamento vão além da simples preservação ambiental. Ele deve ter como foco o bem comum, priorizando a proteção de sua população contra as consequências da degradação ambiental. O bem-estar da comunidade jamais deve ser posto em segundo plano, em nome de um suposto desenvolvimento turístico. Mas ao invés disso, projetos públicos e privados, voltados para este setor, tomam por base o “turismo/mercadoria”, cujo discurso prioriza o tão buscado “desenvolvimento econômico”, acarretando danos significativos ao cotidiano da população.

A alteração das aspirações dos diferentes grupos sociais e comunitários e seus modos peculiares de viver foi drasticamente substituída pela imposição de novos

padrões comportamentais, ameaçando a diversidade cultural e a vida no planeta. Se os *resorts* simbolizam a acumulação e a concentração de capital no setor turístico, as pousadas ou os pequenos hotéis podem simbolizar novas imagens de um turismo menos concentrador e mais solidário, menos pasteurizado e mais atento à diversidade cultural. [...] Além de construir espaços simbólicos, a atividade turística tece rede extensa de pequenos negócios que, por sua vez, cria sociabilidades as mais diversas (CORRÊA, PIMENTA, ARNDT, 2009, p. 36)

Para isso, a intervenção do governo se mostra fundamental na promoção do crescimento equilibrado do turismo, de maneira tal que a demanda se expanda em velocidade similar à oferta. Quando bem administrado, ou seja, quando turismo, natureza e cultura forem pensados em conjunto, os impactos positivos serão imensamente superiores aos negativos (TRIBE, 2003, p. 313).

Não há dúvidas ao se afirmar que o turismo crescerá de forma acelerada nos próximos anos, fato que a torna uma atividade econômica com alto grau de previsibilidade, visto que se relaciona diretamente com a qualidade de vida da população – lazer, descanso e ócio. Portanto, são igualmente previsíveis os problemas decorrentes desse processo, facilitando a atuação do planejamento (DIAS, 2008, p. 101).

Para tal, deve-se também prever um intenso trabalho de educação ambiental, de forma a direcionar o comportamento humano à prevenção, não só por parte do morador, mas também do turista, despertando sua conscientização. O ideal é evitar que não sejam repetidos erros do passado, garantindo o usufruto dos recursos paisagísticos e ambientais por gerações futuras. Priorizar alternativas de manutenção dos recursos naturais já provou dar um retorno maior às populações envolvidas e ao país onde se localizam (DIAS, 2008, p. 22).

5. Considerações Finais

As contribuições econômicas, sociais e culturais advindas da atividade turística são indiscutíveis e devem, portanto, ter sua importância devidamente reconhecida. Entretanto, a chamada “indústria do turismo”, com foco na valorização e acumulação de capital, vem transformando a atividade rapidamente em mercadoria barata e acessível a uma sociedade de consumo em busca de novas opções de lazer.

As áreas litorâneas têm sido alvo de um processo de valorização decorrente do rápido crescimento do setor imobiliário-turístico, levando a impactos ambientais e a transformações na paisagem, muitas vezes em estágios irreversíveis. Processos dessa natureza implicam não só no declínio da qualidade ambiental e cênico-paisagística, mas também na destruição de traços identitários e manifestações culturais locais, atrativos fundamentais na atração do turista.

Alguns instrumentos urbanísticos até têm conseguido pequenas conquistas no controle da ação negativa de grupos empreendedores, mas de maneira geral, ainda se percebe a fragilidade do poder público no devido cumprimento de suas políticas urbanas e ambientais. Nesse contexto a legislação urbanística figura como solução mais eficaz na tentativa de garantir o direito à paisagem das gerações futuras, sendo crucial estabelecer embasamento teórico na argumentação de sua aplicação.

Sendo assim, faz-se urgente e crucial algumas mudanças nas práticas de planejamento e controle ante a atual dinâmica econômica, que cada vez mais ameaça recursos singulares das áreas litorâneas. Trata-se não apenas de posicionar a temática ambiental como meta de ações isoladas, mas de reconhecê-la como pressuposto para o desenvolvimento local. Destaca-se também a importância de uma maior aproximação entre os campos da cultura e do turismo com vistas a uma sociedade naturalmente voltada aos valores culturais e identitários, aos sentimentos de pertença e à carga de simbolismo que determinado lugar oferece, em detrimento das imagens mercadológicas difundidas pelo atual processo de globalização.

Como enfatiza Eduardo Yázigi (2002), é essencial que sejam feitas mudanças na mentalidade planejadora em curso, com o intuito de promover uma política urbana consistente que tenha como indicadores de desenvolvimento não só o turismo e a cultura, mas também, em igual importância, a preservação ambiental. Ignorar esses valores consiste em desqualificar o território.

6. Referências

- Ansarah, M. G. R. (2001). Turismo: como aprender, como ensinar. São Paulo, Editora SENAC, 407 p.
- Bastarz, C.; Biondi, D. (2008). A Relação entre a Paisagem e o Turismo: o caso da Ilha De Lanzarote. Coleção paisagens culturais. C. G. Terra and R. O. Andrade. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Belas Artes, 327 p.
- Beni, M. C. (2006). Política e planejamento de turismo no Brasil. São Paulo, Aleph, 200 p.
- Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado federal, 103 p.
- Carlos, A.F. A.; Yázigi, E.; Cruz, R. C. A. (1999). Turismo: espaço, paisagem e cultura. 2. ed. São Paulo, HUCITEC, 241 p.
- Cavallazzi, R. L.; D'Oliveira, S. A. C. (2002). Gestão Ambiental do solo urbano: o direito à paisagem. Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. E. Fernandes and J. M. Rugani. Belo Horizonte: IAB-MG, 331 p.
- Corrêa, M. L.; Pimenta, S. M.; Arndt, J. R. L. (2009). Turismo, sustentabilidade e meio ambiente: contradições e convergências. Belo Horizonte, Autêntica, 327 p.
- Dias, R. (2008). Turismo sustentável e meio ambiente. São Paulo, Atlas, 208 p.
- Hall, P. (2009). Cidades do amanhã. São Paulo, Perspectiva, 2009, 578 p.
- Pinto, A. C. B. (1999). Turismo e meio ambiente: aspectos jurídicos. Campinas SP, Papyrus, 192 p.
- Tribe, J. (2003). Economia do lazer e do turismo. São Paulo, Manole, 444 p.
- Ulate, A. C. (2006). Nuevos ejes de acumulación y naturaleza: El caso Del turismo. Buenos Aires, Clacso, 178 p.
- Yázigi, E. (2002). Turismo e Paisagem. São Paulo, Contexto, 226 p.

O Direito de Construir e a proteção da paisagem: O instrumento Transferência de Potencial Construtivo como uma alternativa para o conflito.

Flávia Laranjeira Costa de Assis, UFRN, flavialaranjeira@gmail.com

Izabela Julliane Barbosa de Souza, UFRN, izabelajbs@yahoo.com.br

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo analisar o instrumento Transferência de Potencial Construtivo como alternativa viável para solucionar o conflito entre o direito de construir e a proteção ambiental, notadamente em seus aspectos paisagísticos, a partir de um estudo de caso de implantação no Município de Natal/RN, Brasil. Esse instrumento representa uma grande opção para a resolução dos conflitos entre os proprietários das terras e o Poder Público Municipal no que diz respeito à preservação de um marco na paisagem urbana do Município, o campo dunar dos bairros de Pitumbu, Candelária e Cidade Nova, onde encontra-se localizado o Parque Natural Municipal Dom Nivaldo Monte, o Parque da Cidade. Assegura-se dessa forma a viabilidade de criação e estabelecimento de áreas protegidas em meio urbano, sem causar prejuízos aos proprietários e em conformidade com os interesses da coletividade, atingindo dessa forma a função socioambiental da propriedade.

Palavras-chave

Zona de Proteção Ambiental. Função Social da Propriedade. Direito de Propriedade. Direito de Construir. Paisagem.

Abstract

This study aims to analyze the urbanistic tool “Constructive Potential Transfer” as an alternative to the conflict between the right to build and environmental protection, particularly in its landscape features, from a implantation study in the city of Natal/RN, Brazil. This instrument is a great option for the resolution of conflicts between landowners and municipal government, with regard to the preservation of a landmark in the city’s urban landscape. It’s ensured, this way, the viability of creation and establishment of protected areas in the urban environment, without causing damage to landowners and in accordance with the interests of the community.

Keywords

Environmental Protection Zone. Social Function of Property. Right of Property. Right to Build. Landscape.

1. Introdução

O solo urbano é um bem social cujo acesso é regulado pelo exercício do direito de propriedade. Na atualidade, esse direito passa a ser protegido desde que cumpra sua função social, devendo-se buscar, ainda, a adaptação ao meio ambiente natural: assim como o direito de propriedade é um direito fundamental e um princípio constitucional, tem-se o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Por exemplo, o uso e ocupação do solo urbano deve se adequar da melhor forma possível ao meio ambiente natural, que é um bem coletivo. A Lei da Política Urbana (Lei Federal nº

10.257/2001), também conhecida como Estatuto da Cidade, prevê a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural. Sua aplicação, concretizada a nível local a partir da promulgação dos Planos Diretores municipais, fornece os instrumentos legais necessários ao ordenamento do desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia da efetiva proteção de áreas ambientalmente sensíveis, através da regulação do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo e do interesse ambiental. Contudo, essa regulação frequentemente entra em conflito com os interesses dos proprietários de terras e com o mercado imobiliário, que querem dispor de seus terrenos segundo padrões de uso e ocupação incompatíveis com as necessidades de preservação ambiental, cultural e paisagística.

Em se tratando de áreas privadas e regularizadas, a delimitação de áreas naturais especialmente protegidas vai implicar em limitações no tocante ao exercício do direito de construir. Por outro lado, existem atualmente instrumentos para o incentivo à proteção ambiental e à compensação aos proprietários, sem prejuízo a nenhuma das partes envolvidas, previstos no Estatuto da Cidade, a exemplo da Transferência do Direito de Construir, que visam justamente minorar os conflitos que resultam dessas limitações ao exercício do direito de propriedade.

No Município de Natal, estado do Rio Grande do Norte, região Nordeste brasileira, foram instituídas no Plano Diretor de 1994 e reafirmadas no Plano Diretor de 2007 as Zonas de Proteção Ambiental (ZPA), definidas no macrozoneamento do Município como áreas com restrição quanto ao uso e ocupação do solo urbano, configurando um tipo de espaço público criado a partir da evolução da noção de função social da propriedade. Nesse caso, as características do meio físico ditam as condições de acessibilidade à população, definidas de acordo com os respectivos níveis de proteção, visando a preservação, manutenção e recuperação dos aspectos ambientais, ecológicos, paisagísticos, turísticos e culturais significativos de cada área. Contudo, esses argumentos dificilmente são aceitos pelo mercado imobiliário e pelo setor da construção civil, que exercem constante pressão no sentido de abolir ou modificar os instrumentos legais regulatórios do uso e ocupação do solo, especialmente o Plano Diretor Municipal.

O presente trabalho tem como objetivo analisar o instrumento da Transferência do Direito de Construir, também conhecido como Transferência de Potencial Construtivo (TPC), como alternativa viável para solucionar o conflito entre o direito de construir e a proteção ambiental, notadamente em seus aspectos paisagísticos, a partir de um estudo de caso de implantação do Loteamento San Valle, situado na Zona de Proteção Ambiental 1. O primeiro procedimento adotado para a realização deste estudo foi o levantamento do uso e ocupação do solo, resultando disso um diagnóstico da área. Em seguida, delimitou-se o recorte do Loteamento San Valle, destacando seus lotes e calculando o potencial construtivo total para a área, de acordo com o Plano Diretor de Natal atualmente em vigor, datado do ano de 2007. Foram criados dois cenários: o primeiro, calculando o potencial construtivo a partir do coeficiente para a Zona de Adensamento Básico; e o segundo, calculando o potencial construtivo real da área, com o coeficiente reduzido da Zona de Preservação Ambiental. Comparando, assim, a

legislação urbana e ambiental pertinente e o Macrozoneamento do Município constante em seu Plano Diretor com os cenários elaborados, projetou-se a utilização do instrumento e suas possibilidades de aplicação, além de prever possíveis áreas receptoras desse potencial construtivo.

2. Meio ambiente urbano e desenvolvimento sustentável

No mundo atual não se admite mais que a sociedade se desenvolva sem considerar a qualidade de vida de seus habitantes, vinculada diretamente à qualidade do meio ambiente urbano e à preservação e boa utilização dos recursos naturais. Com o passar do tempo, tendo em vista o crescimento demográfico e a expansão da urbanização, o ser humano passou a observar as condições dos recursos naturais, em rápido processo de degradação e perda da biodiversidade, de forma a poder refletir sobre a proteção e a manutenção desses ecossistemas tanto no tempo presente quanto para o futuro. A criação de áreas naturais protegidas surge, nesse contexto, como uma alternativa em prol da preservação e da conservação, e a evolução das políticas ambientais em consonância com as políticas de desenvolvimento urbano passam cada dia mais a trabalhar em favor da consolidação dessas áreas naturais enquanto espaços territoriais especialmente protegidos.

As cidades têm causado modificações profundas nas paisagens naturais, ampliando demasiadamente o consumo de recursos naturais. Este crescimento alarmante da urbanização gera, além da interferência na qualidade ambiental e paisagística das cidades, a redução dos ecossistemas e a perda das fontes de recursos naturais essenciais para a vida humana. Para Moraes (2006), o custo pelo descaso com a natureza se estende também à qualidade de vida, isto é, a potencialidade que tem o ambiente natural de contribuir para uma forma urbana mais diferenciada, memorável e simbólica é desconsiderada e desperdiçada.

Partindo do pressuposto que a preservação de paisagens e áreas naturais remanescentes está ligada diretamente à qualidade de vida dos habitantes de uma cidade, ao mesmo tempo em que contribui para a manutenção do ambiente urbano ecologicamente equilibrado, têm-se então a importância da instituição de áreas especialmente protegidas também no meio urbano, e não apenas em áreas rurais. Contudo, em se tratando de áreas privadas e devidamente regularizadas, a instituição dessas áreas de proteção vai implicar em limitações aos proprietários das terras envolvidas, no tocante ao exercício do seu direito de construir, pois, em se tratando de áreas destinadas à preservação, o ideal é que seja extinta a faculdade de construir sobre aquela parcela do solo urbano. Isso não significa, entretanto, em causar prejuízos de qualquer natureza aos proprietários, posto que existem atualmente instrumentos e mecanismos para o incentivo à proteção ambiental e a compensação dos possíveis danos causados, como é o exemplo da aplicação do instrumento Transferência do Direito de Construir.

3. A função socioambiental da propriedade no contexto do Estatuto da Cidade

Ao longo dos últimos anos, no Brasil, as políticas urbanas e ambientais expressas inicialmente na Constituição de 1988 têm se aproximado, passando a incluir as preocupações com o meio ambiente urbano. Segundo Ribeiro e Cardoso (2003), o Estatuto da Cidade estabelece definitivamente a ponte entre os dois campos, refletindo inclusive as preocupações com um desenvolvimento urbano sustentável. A questão ambiental urbana tem sido vista principalmente pelos impactos decorrentes da urbanização; o Estatuto da Cidade, porém, insere claramente a preocupação ambiental junto à preocupação com a política urbana. Aparece, pela primeira vez, o conceito de sustentabilidade em um texto legal de nível federal que dispõe sobre política urbana, fato de grande importância, já que as disposições dessa lei deverão se refletir nas demais políticas e normas municipais (RIBEIRO e CARDOSO, 2003).

A Lei do Estatuto da Cidade demonstra clara preocupação com o cumprimento de um dever social por parte do proprietário, e ali são definidos vários instrumentos de que o município poderá utilizar-se para fazer cumprir as diretrizes de justiça social e de direito às cidades sustentáveis, deixando mais claro o conceito da função social da propriedade. A definição desse conceito estabelece o privilégio de interesses coletivos ou difusos sobre o direito de propriedade, ao colocar como limites a este direito a preservação ambiental, a utilização adequada de recursos naturais e a garantia do bem-estar de usuários ou vizinhos. A Transferência do Direito de Construir é um instrumento que possibilita o privilégio dos interesses coletivos ou difusos, mas garantindo o exercício do direito de propriedade (RIBEIRO e CARDOSO, 2003). A propriedade não se configura aqui como uma simples relação entre particulares, implica também em atingir diretamente o patrimônio ambiental urbano. Deve-se buscar, portanto, que a propriedade se adapte ao meio ambiente natural.

Assim como o direito de propriedade é um direito fundamental e um princípio constitucional, tem-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também como um princípio constitucional. Vê-se, então, que existem dois direitos/princípios que se interligam e, muitas vezes, podem se chocar. Na verdade, não existe um conflito de princípios, uma vez que, diante da nova ordem constitucional, o bem ambiental deve prevalecer quando em confronto com interesses privados (CENCI ZIR, 2006).

Devido, então, à submissão da propriedade à proteção ambiental, existem uma série de normas que estabelecem a construção, o uso, os cuidados que o proprietário deve ter para adequar o seu direito de propriedade à função ambiental. No Brasil, o direito de construir sempre foi considerado uma consequência lógica do direito de propriedade. Entretanto, considerando que atualmente o direito de propriedade só é protegido à medida que a propriedade cumpre sua função social, é de se concluir que o direito de construir também pode sofrer adequação. Se o direito de construir pode ser controlado, separando-se do direito de propriedade, é possível sua transferência (GASPARINI, 2005). Assim, da mesma forma que o direito de propriedade, o direito de construir não tem caráter absoluto, uma vez que deve atender ao interesse coletivo e, conseqüentemente, à função social da propriedade.

A Transferência de Potencial Construtivo, também denominada Transferência do Direito de Construir, consiste em um instrumento de ordenação, regulação e controle do uso do solo. Ele passou a receber a devida atenção a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, conquanto já existam registros de sua aplicação por parte de administrações municipais isoladamente desde a década de 1980, a exemplo de Curitiba/SC e Belo Horizonte/MG. Disciplinado pelo artigo 35 desta Lei, este é um dos instrumentos presentes no Estatuto que confirmam a separação do direito de propriedade do direito de construir, buscando a efetivação da função social da cidade e da propriedade em detrimento dos interesses individuais.

O artigo 35 do Estatuto da Cidade define a natureza do instrumento e as diretrizes gerais para sua aplicação por parte das prefeituras municipais, e a sua leitura possibilita apreender que a Transferência do Direito de Construir nada mais é que “o exercício, pelo proprietário do imóvel ou pelo adquirente do direito, da faculdade de construir de um imóvel em outro, uma vez que naquele não se pode exercer o direito de construir em sua plenitude em razão de interesse público” (GASPARINI, 2005). O objetivo declarado da transferência do direito de construir, segundo publicação da Câmara dos Deputados (2001), é viabilizar a preservação de imóveis ou áreas de importante valor histórico, paisagístico ou ambiental.

De fato, segundo Macruz e Moreira (2002), o proprietário de um imóvel tem o direito, garantido constitucionalmente, de usar, gozar e dispor de sua propriedade, cabendo-lhe construir ou não sobre o seu imóvel, transformando-o de maneira que lhe permita utilizá-lo conforme as suas necessidades ou aumentar-lhe o valor econômico. Contudo, esse direito pode sofrer determinadas limitações administrativas, impondo ao proprietário a obrigação de usar a propriedade conforme o condicionamento a ele imposto pelo Poder Público, que para isso pode se valer de determinados instrumentos jurídicos que condicionam a propriedade no tocante à edificação. Alguns exemplos desses instrumentos são o zoneamento e o estabelecimento de índices urbanísticos, notadamente o coeficiente de aproveitamento e a taxa de ocupação do solo urbano. Além disso, a propriedade pode sofrer outras limitações de interesse coletivo que impeçam o proprietário de atingir o potencial construtivo previsto pela legislação urbanística municipal para o seu imóvel, por razões de seu valor artístico, turístico, cultural, paisagístico, histórico ou ecológico. Ou seja, estando diante de um imóvel que possua esses atributos, que são os fundamentos para a preservação e manutenção dessa propriedade, é obrigação do Poder Público adotar formas legais de preservá-la e mantê-la adequadamente. Como medida de compensação, nesse caso, através da transferência do direito de construir, a legislação poderá autorizar o proprietário a exercer esse direito em outro imóvel de sua propriedade ou até mesmo aliená-lo a outrem, que poderá dele se utilizar, segundo determinado pela legislação urbanística municipal, assegurando a reposição da integralidade do seu direito de propriedade. Ou seja, a transferência atua como medida compensatória ao proprietário que está impossibilitado de exercer plenamente, em seu imóvel, o direito de edificar (MACRUZ e MOREIRA, 2002).

Existe também a possibilidade de o grau de restrição imposto ao imóvel ser de tal monta que imponha ao Poder Público o dever de desapropriá-lo, devido ao fato de inviabilizar o seu usufruto pelo proprietário, e se o Poder Público retira todo uso possível do imóvel ele deve, conseqüentemente, indenizar o proprietário pela desapropriação, destacando do valor do imóvel o potencial construtivo a ele inerente (MACRUZ e MOREIRA, 2002). O parágrafo primeiro do artigo 35 prevê ainda a possibilidade de doação do imóvel para o Poder Público, para os fins previstos nos incisos que delimitam as condições de transferência.

A escolha deste trabalho pela Transferência de Potencial Construtivo é a grande potencialidade que esse instrumento apresenta para a implementação de espaços protegidos em área urbana, onde a tendência à edificabilidade dos terrenos é bem maior que nas áreas rurais, e portanto a limitação do direito de construir em um lote acaba por interferir na plena utilização da propriedade. Tendo em vista o alto custo com a desapropriação dos terrenos, a possibilidade de transferir o potencial construtivo resulta em uma forma de compensação às limitações impostas, sem gastos ao Poder Público e sem prejuízos aos proprietários, facilitando assim a gestão dos espaços e paisagens naturais remanescentes na área urbana.

4. Zona de Proteção Ambiental 1: Cordão dunar dos bairros de Pitimbu, Candelária e Cidade Nova

O Município de Natal está inserido no litoral oriental do Estado do Rio Grande do Norte, região Nordeste do Brasil, e abrange uma área de 170,30km² entre biomas de caatinga e mata atlântica, além de ecossistemas associados às planícies de maré e de dunas (GOVERNO DO ESTADO, 2006).

De acordo com Silva *et al.* (2009), a legislação urbanística municipal tem procurado preservar as características da paisagem local, protegendo o valor cênico de determinadas partes da cidade. “A paisagem urbana revela o equacionamento possível entre os interesses dos agentes sociais produtores do espaço e os arranjos intrínsecos dessa produção” (SILVA *et al.*, 2009). Seguindo essa lógica, a legislação urbanística, associada às ações de participação social, permeia esses processos e se apresenta como a alternativa possível para se tentar garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o desenvolvimento sustentável da cidade em que se vive.

O ecossistema dunar apresenta grande importância para a manutenção da qualidade de vida da área na qual se localiza, pois possui papel fundamental para a formação e recarga de aquíferos, a dinâmica costeira e o controle do processo erosivo, além da regularização de águas subterrâneas e formação de lagoas (...). Além da importância ambiental das dunas, elas também representam um grande atrativo paisagístico nas costas brasileiras, constituindo-se como área de lazer, tanto para o lazer contemplativo (...) quanto para o ativo (MACEDO, 2005).

O Município de Natal reúne uma diversidade de espaços não edificados, classificados como parte do sistema de espaços livres da cidade e encontrados tanto no espaço privado quanto no espaço público. Tais espaços encontram-se distribuídos em todo o território municipal, de forma irregular. Destacam-se nesse sistema as grandes porções territoriais definidas como Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs),

que fazem parte do sistema de unidades de conservação do Município, e ocupam cerca de 30% (aproximadamente 50km²) de sua superfície. Essas ZPAs configuram um tipo de espaço público criado a partir da evolução da noção de função social da propriedade, no âmbito do direito urbanístico e ambiental, onde as condições de acessibilidade à população são definidas de acordo com os respectivos níveis de proteção (SILVA *et al.*, 2009).

Apesar de toda a importância dessa estrutura, o Diagnóstico Ambiental da ZPA-1 (NATAL, 2008) afirma que essas áreas protegidas estão passando por processos de degradação, com vistas a atender as necessidades do capital imobiliário e as demandas populacionais. De todo jeito, uma pequena parte ainda continua teoricamente conservada e protegida, através de leis municipais que restringem o uso e ocupação do solo, como é o caso das ZPAs. Mesmo assim, o Diagnóstico enfatiza que boa parte dessas zonas vem sendo ocupada de forma inadequada, implicando em inúmeros problemas tanto de natureza ambiental quanto social. Essas áreas não raro são alvos de elevada especulação, por se encontrarem em sua maioria em locais privilegiados da cidade.

O Loteamento San Valle foi lançado no ano de 1983, abrangendo inicialmente uma área de 346,87ha, localizado sobre o campo dunar existente nos bairros de Pitimbu, Candelária e Cidade Nova. Os conflitos com os órgãos ambientais da cidade começaram a surgir em função da sua localização sobre um cordão dunar, a despeito da autorização fornecida pela Prefeitura de Natal para a implantação do Loteamento. Conforme relatam Tinoco e Bentes (2006), a implantação de um novo traçado no início da década de 1990 redefiniu o partido urbanístico do loteamento em duas porções: uma em processo de ocupação, com ruas abertas e edificações construídas, e outra sem praticamente nenhuma intervenção física nem processo de ocupação iniciado.

O Plano Diretor de Natal em vigor na época (Lei Municipal nº 3.175/1984) dividia o território do Município em três áreas: área urbana, área de expansão urbana e área de preservação permanente. Estas últimas abrangiam os revestimentos florísticos e demais formas de vegetação, natural ou implantada (inclusive arborização), de acordo com sua localização ou sua finalidade. Uma das destinações previstas era justamente a proteção de sítios de beleza e valor paisagístico, cultural, científico ou histórico. Entretanto, no macrozoneamento do Município constante neste Plano Diretor, o campo dunar existente nos bairros de Candelária, Pitimbu e Cidade Nova aparecia como “Área de Expansão Urbana”, e não como “Área de Preservação Permanente”, a exemplo do Parque das Dunas¹. Por outro lado, a necessidade de se reservar o máximo de área a ser protegida na região também se justificava pelas suas características particulares no que tange os seus aspectos físico-ambientais, como a existência de relevo natural acentuado e a presença de cobertura vegetal autóctone, além de sua função na recarga do aquífero do Sistema Dunas-Barreiras, que abastece boa parte da cidade. Esse primeiro aspecto urgia ainda mais levando em consideração que a cobertura vegetal já apresentava

¹ Parque Estadual Dunas de Natal, primeira Unidade de Conservação estabelecida no Município, atualmente inserido no zoneamento ambiental de Natal como Zona de Proteção Ambiental 2 (ZPA-2). Teve suas terras desapropriadas para fins de utilidade pública e preservação ambiental através do Decreto nº 7.237/1977 e seu regulamento aprovado através do Decreto nº 7.538/1979. Seu Plano de Manejo adveio com o Decreto nº 10.388/1989.

violenta descaracterização nas imediações da BR-101, uma das principais vias de circulação da cidade e também uma das vias de acesso ao Loteamento San Valle, tendo sido verificada a existência de construções e arruamentos que modificaram a morfologia do terreno e contribuíram para a descaracterização da área com a realização de queimadas, aterramentos de vales e cortes de dunas (CONPLAM, 1992). Através do Decreto nº 5.728/1994, a área é declarada como ‘*non-aedificandi*’; e o novo Plano Diretor do Município (Lei Complementar nº 07/1994) estabelece como instrumento de zoneamento do Município a criação de Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs), incluindo a região do campo dunar de Pitimbu, Cidade Nova e Candelária (ZPA-1). O bairro de Candelária engloba a maior parte desta ZPA, seguido pelos bairros de Cidade Nova e Pitimbu que, no seu conjunto, representam uma área aproximada de 680ha de espaço protegido.

Art. 20 – Considera-se Zona de Proteção Ambiental a área na qual as características do meio físico restringem o uso e a ocupação, visando à proteção, manutenção e recuperação dos aspectos paisagísticos, históricos, arqueológicos e científicos (NATAL, 1994).

A presença da ZPA-1 também exerce o papel de marco visual na paisagem da cidade, como resquício de patrimônio natural preservado em meio ao ambiente tipicamente urbano. De acordo com Silva *et al.* (2009), os agentes privados produtores do espaço se apropriam desse valor cênico-paisagístico da região promovendo sua valorização quantitativa, ao se utilizarem monetariamente da paisagem como valor agregado. Natal é uma cidade com características naturais marcantes, cuja singularidade se reflete na perspectiva da ação imobiliária local. Existe um relacionamento estreito entre os atributos da paisagem e a geração de lucros na construção civil, conquanto seja um tipo de relação que guarda contradições. Ou seja, enquanto a singularidade da paisagem natural contribui para fornecer ganhos extras ao processo de produção imobiliária, é justamente essa atividade quem mais vai contribuir para transformá-la, destruindo ou encobrindo as porções de natureza ainda remanescentes no meio urbano, tão marcantes na cidade².

A Lei nº 4.664/1995, dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas da Zona de Proteção Ambiental 1 (ZPA-1), do campo dunar existente nos bairros de Candelária, Pitimbu e Cidade Nova, abrangendo uma área aproximada de 7,4km² no Município de Natal. Devido às características particulares de diferentes regiões da ZPA, divide-se a área em duas subzonas: a primeira, Subzona de Conservação (SZ-1), é composta pelas áreas de grande fragilidade ambiental e grande potencialidade de recursos naturais; e a Subzona de Uso Restrito (SZ-2) engloba a área que já se encontra em processo de ocupação, para a qual são estabelecidas prescrições urbanísticas particulares no sentido de orientar e minimizar as alterações no meio ambiente.

A partir dessa divisão da ZPA-1 em subzonas, a maior parte do San Valle ficou dentro da Subzona de Conservação (SZ-1), dividida em SZ1-A e SZ1-B. Apenas uma pequena parte do Loteamento ficou na

² Sinônimo de uma melhor qualidade de vida, a paisagem de Natal tem sido frequentemente explorada nas campanhas publicitárias, principalmente quando trata da venda de imóveis localizados à beira-mar ou seu entorno. A imagem da cidade está associada às qualidades da paisagem, caracterizada pela singularidade do seu suporte físico, conformado pelas dunas, pelo mar e pelo Rio Potengi. Ao longo do tempo essa peculiaridade se traduziu em fortes referências visuais, atualmente ameaçadas pelo processo de verticalização intensiva em curso na cidade (SILVA *et al.*, 2009).

Subzona de Uso Restrito (SZ-2). Ao contrário da SZ-2, regulamentada através da Lei de criação desta ZPA, a SZ-1 ficou para ser regulamentada posteriormente pela Prefeitura, em um prazo de 180 dias a partir da publicação da Lei, fato que não ocorreu até o presente momento. Esta falta de definição sobre a área da SZ-1 acabou por prejudicar os proprietários dos lotes, que não poderiam construir ou ocupar seus terrenos, remetendo a discussões acerca do direito de propriedade e o direito de construir.

Dessa forma, no contexto da última revisão do Plano Diretor de Natal em 2004 – passados dez anos sem uma solução concreta por parte do Poder Público para a área – as negociações entre os proprietários das áreas definidas como SZ1-A e a Prefeitura foram retomadas, mediante a apresentação de estudos visando a sua regulamentação (TINOCO e BENTES, 2006). Por fim, a negociação culminou com a doação de parte das terras da SZ1-A para o Município, como forma de pagamento da dívida, e com o intuito da criação de um Parque Municipal para a população (TINOCO, 2010). É criado então o Parque da Cidade do Natal Dom Nivaldo Monte, através do Decreto nº 8.078/2006. Compreendendo uma área de cerca de 60ha, o Parque é uma unidade de conservação integral da categoria Parque Natural Municipal, de acordo com a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei Federal nº 9.985/2001), e tem por objetivo preservar o ecossistema característico do campo dunar da região.

5. Criação e ampliação do Parque Natural Municipal Dom Nivaldo Monte através da Transferência de Potencial Construtivo

A exemplo do Diagnóstico Ambiental e do Plano de Manejo da ZPA-1, diversos estudos já comprovaram os prejuízos causados pelo efeito da ação antrópica na área, seja pela impermeabilização do solo, pela devastação do ecossistema natural devido à ocupação do solo, pela retirada de material para construção civil ou pela poluição do solo e do manancial subterrâneo. O próprio ecossistema dunar e a vegetação remanescente de mata atlântica já apresentam uma grande fragilidade em vista disso quando comparado a outras áreas da cidade, demandando ações efetivas de proteção e regulação do uso e da ocupação do solo na área, como a anexação de toda a Subzona de Conservação (SZ-1) à Unidade de Conservação do Parque da Cidade.

O Plano Diretor de Natal de 2007 trata do instrumento Transferência de Potencial Construtivo, prevendo que o proprietário de um imóvel, impedido de utilizar o potencial construtivo básico em razão de determinadas limitações urbanísticas poderá transferir esse potencial não utilizável mediante prévia autorização do Poder Público Municipal, com ou sem transferência da titularidade do imóvel. As limitações urbanísticas citadas são relativas à proteção e preservação do patrimônio histórico, cultural, natural e ambiental, para imóveis situados em Zonas de Proteção Ambiental, na Zona Especial de Preservação Histórica (ZEPH), em áreas declaradas *non-aedificandi*, áreas destinadas à implantação de equipamentos públicos ou destinadas a programas de regularização fundiária,

urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social (NATAL, 2007).

Fica autorizada também, pela mesma Lei do Plano Diretor, a transferência de potencial construtivo como forma de indenização ao proprietário nas desapropriações destinadas a programas de melhoria viária, equipamentos públicos, programas de habitação de interesse social e de recuperação ambiental, e demais desapropriações de interesse social e de utilidade pública, como foi o caso da criação do Parque da Cidade Dom Nivaldo Monte, na ZPA-1.

Cálculo do potencial construtivo – Loteamento San Valle		
Área total do Loteamento	3.468.700,00 m ²	100%
Área pertencente à Subzona de Conservação (SZ1-A e SZ1-B)	1.690.200,00 m ²	48,70%
Área pertencente à Subzona de Uso Restrito (SZ-2)	1.778.500,00 m ²	51,30%
Área total SZ1-A	1.690.200,00 m ²	100%
Áreas públicas (áreas verdes, equip. urbanos e comunitários e vias)	591.570,00m ²	35,00% (*)
Áreas privadas (quadras e lotes)	1.098.630,00 m ²	65,00% (*)
Área privada da SZ1-A (quadras e lotes) já doada para a criação do Parque da Cidade Dom Nivaldo Monte (2006)	600.000,00 m ²	35,50%
Áreas privadas remanescentes (quadras e lotes)	498.630,00 m ²	29,50%
Áreas privadas remanescentes x coef. de aproveitamento básico (1,2)	598.356,00 m ²	

Quadro 1 - Cálculo do potencial construtivo do Loteamento San Valle.

(*) Índices extraídos da Lei nº 6.766/79 - Parcelamento do Solo (BRASIL, 1979).

Para a realização do cálculo do potencial construtivo do terreno, do potencial construtivo transferível e para avaliar as áreas receptoras de tal potencial, é necessário ter em vista as prescrições urbanísticas gerais da localidade, conforme previsto em Plano Diretor Municipal. Como não existe lei municipal regulamentando a utilização do instrumento, não existe diferença de cálculo de potencial construtivo do terreno e de potencial construtivo transferível; logo, a área do terreno multiplicada pelo coeficiente de aproveitamento do bairro já vale como o potencial construtivo bruto e o transferível, que vão ser iguais. O potencial construtivo do terreno, calculado através do coeficiente de aproveitamento do bairro, não está levando em consideração o valor venal dos imóveis envolvidos, podendo ocasionar um uso indevido do instrumento para obtenção de lucros exacerbados com a transferência do potencial para áreas de maior valor comercial; conquanto não sejam fornecidos também incentivos construtivos adicionais para a transferência de potencial ou para a doação de terrenos. Não existe a associação de valor financeiro ao metro quadrado de potencial transferível para cada bairro. Da mesma forma, as áreas receptoras estão genericamente definidas como sendo toda a Zona Adensável da cidade, sem que seja especificado exatamente a quantidade de potencial construtivo que cada bairro pode receber, em função dos índices de saturação da infra-estrutura existente.

Por mais que a Transferência de Potencial Construtivo esteja prevista em Plano Diretor desde 1994, a falta de regulamentação também não contribui para a realização dos objetivos do instrumento nem para a ampliação de sua utilização, que poderia contribuir enormemente para a proteção do patrimônio municipal, para a regularização fundiária e para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, a exemplo de apenas algumas de suas finalidades. O ideal, neste momento, era que a utilização desse instrumento no Loteamento San Valle servisse de exemplo e molde para os estudos de

regulamentação da Lei, e que esse processo pudesse contar com ampla divulgação perante a sociedade, de forma a instruir sobre a sua potencialidade e a se mostrar como uma grande resposta à resolução de conflitos e impasses entre o Poder Público e os proprietários de imóveis que sofrem com limitações urbanísticas de diversos tipos na cidade, contribuindo efetivamente para o exercício da função social da cidade e da propriedade conforme previsto na Constituição Federal de 1988, na Lei do Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Natal em vigor.

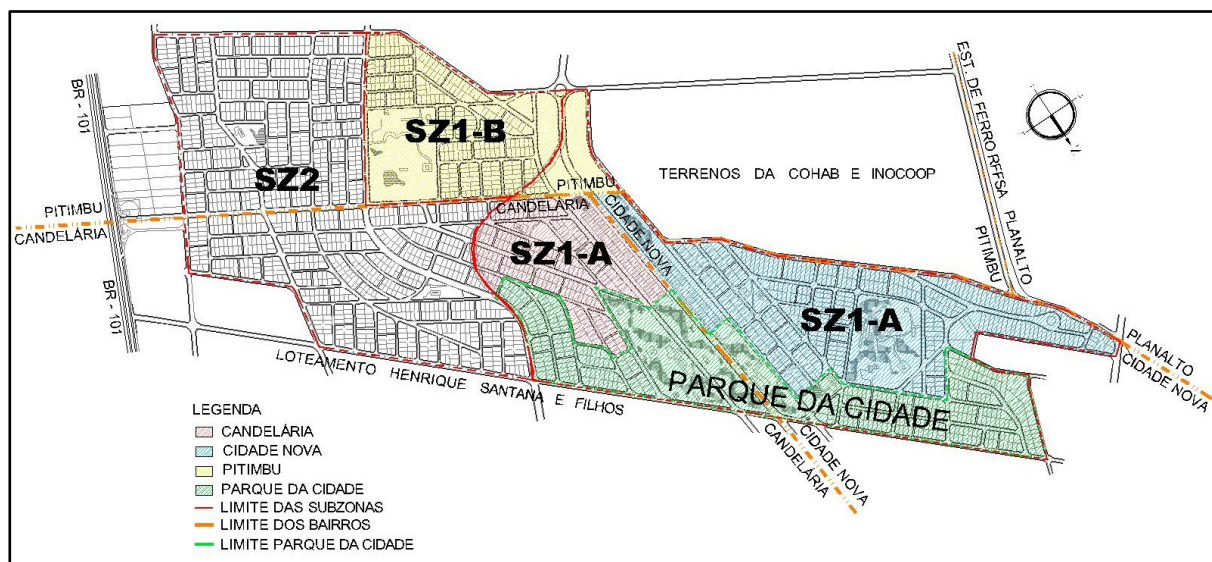


Figura 1 - Limites dos bairros e subzonas da ZPA-1 no Loteamento San Valle.
 Fonte: arquivo digital da empresa Nil Imóveis Ltda., fornecido pelo Professor Marcelo Tinoco [adaptado].

Como pôde ser observado, a evolução da ocupação na SZ-1 não é uma condição desejada, em razão da necessidade tanto de manutenção do ecossistema dunar e do processo de recarga do aquífero Dunas-Barreiras quanto da preservação do patrimônio ambiental e do sistema de áreas verdes da cidade como um todo. Contudo, a falta de regulamentação desta ZPA e a indefinição legal acerca da direito de construir dos proprietários dos lotes envolvidos não contribui para a consolidação da sua proteção, tendo em vista que deve ser facultado a eles o exercício desse direito, quer seja na própria área dos lotes ou utilizando-se do instrumento da transferência de potencial construtivo para outra área da cidade. Ou seja, não estão sendo fornecidos subsídios legais para tanto pelo Poder Público.

Cálculo da recepção de potencial construtivo por bairro da Zona Adensável				
Bairro	Coefficiente de aproveitamento	Equipamento	Área	Capacidade de recepção
Alecrim	2,5	Lagoa do Bumbum	8.106,55 m ²	20.266,37 m ²
Barro Vermelho	3,5	Beira Canal 1	6.217,10 m ²	21.759,85 m ²
Dix-Sept Rosado	2,5	SAMU	10.059,35 m ²	25.148,37 m ²
Lagoa Nova	3,0	Lagoa do Preá	9.597,43 m ²	28.792,29 m ²
		Bosque das Mangueiras	13.844,76 m ²	41.534,28 m ²
Nova Descoberta	3,0	Lagoa Potiguares	11.648,77 m ²	35.054,31 m ²
Rocas	2,5	Lagoa do Jacó	6.391,70 m ²	15.979,25 m ²
Tirol	3,5	Beira Canal	11.306,50 m ²	39.572,75 m ²

Quadro 2 - Cálculo da recepção de potencial construtivo adicional por bairro da Zona Adensável.
 Fonte: TINOCO FILHO, 2010.

De qualquer forma, a Transferência de Potencial Construtivo se apresenta como a melhor opção para a resolução dos conflitos entre os proprietários das terras e o Poder Público Municipal no que diz respeito à manutenção do ecossistema dunar e da vegetação nativa, gerando benefícios a todos: aos proprietários, que poderiam utilizar-se do potencial construtivo de seus lotes em outros locais previamente definidos; à Prefeitura, que não arcaria com despesas de desapropriação; e à população da cidade, que receberia com tudo isso a ampliação da área do Parque Natural Municipal Dom Nivaldo Monte (Parque da Cidade), ao anexar o Loteamento San Valle – situado em área contígua ao Parque, também situado na ZPA 1 – contribuindo assim para a conservação do patrimônio ambiental e paisagístico da cidade. Assim, têm-se uma alternativa viável para a criação e o estabelecimento de áreas protegidas em meio urbano, assegurando a preservação dos ecossistemas naturais sem causar prejuízos aos proprietários e em conformidade com os interesses da coletividade. No caso do Loteamento San Valle, o Protocolo de Intenções elaborado como parte do processo de aplicação do instrumento classifica a área parte da Subzona 1 como de interesse social e de utilidade pública para fins de instalação de equipamentos urbanos e comunitários, considerando a possibilidade de transferência de potencial construtivo prevista no Plano Diretor em virtude da desapropriação dessa área, no caso, para a ampliação da área do Parque Natural Municipal Dom Nivaldo Monte.

6. Considerações Finais

A questão ambiental urbana engloba diferentes temas, tendo em vista os inúmeros problemas causados pelo crescimento das cidades e as dificuldades de se conseguir um equilíbrio entre desenvolvimento e a preservação da qualidade de vida e do patrimônio ambiental, natural e construído. A ocupação de áreas ambientalmente frágeis é comum nas cidades, como as Áreas de Preservação Permanente (APPs), e somada à especulação imobiliária, potencializam ainda mais os impactos sobre o meio ambiente. Os governos locais necessitam coordenar racionalmente o uso e a ocupação do solo, tanto rural quanto urbano, através da conjugação das políticas urbana e ambiental, de forma que o eficiente uso do espaço natural possa compatibilizar a utilização sustentada das águas e outros recursos disponíveis no ambiente.

A ordenação do uso e ocupação do solo, de competência municipal, deve ser questão prioritária numa política de gestão urbana e ambiental. O Plano Diretor é o instrumento básico da política municipal de gestão territorial, desenvolvimento e expansão urbana, e tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Ao reafirmar o papel central do Plano Diretor na regulação urbanística das cidades, o Estatuto da Cidade promove o fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios

da urbanização, regulamentando uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos (RIBEIRO e CARDOSO, 2003).

Tinoco e Bentes (2006) concluem, a partir da reflexão sobre o processo de regulamentação da ZPA-1, a importância da utilização do instrumento Transferência de Potencial Construtivo para a consolidação de áreas especialmente protegidas, como é o caso das Zonas de Proteção Ambiental de Natal/RN. Segundo os autores, este instrumento vai atuar como um mecanismo de compensação aos proprietários das áreas de interesse ambiental, em processos que visam justamente a preservação ambiental e a afirmação do interesse coletivo.

A utilização da transferência do direito de construir para fins de preservação do imóvel, uma vez que este seja considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural, já vem sendo aplicada em diversos municípios para os imóveis que são, por exemplo, declarados através do instituto de tombamento de interesse histórico ou paisagístico. A cidade de Natal é um exemplo de insucesso na aplicação do instrumento, dada a sua não utilização, previsto em Plano Diretor Municipal desde 1994. Seguindo o exemplo de outras cidades, a utilização da Transferência do Direito de Construir para a proteção das áreas verdes remanescentes no meio urbano, protegidas atualmente apenas pelo zoneamento do Município, poderia ser o meio de concretizar essa proteção e também a forma mais viável de implantar áreas de lazer e Unidades de Conservação Municipais sem implicar em gastos ao Poder Público; proporcionando, no caso do Loteamento San Valle e da Zona de Proteção Ambiental 1, o exercício da função social da propriedade no tocante à contribuição para a manutenção do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

7. Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. (2001) Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Coordenação de Publicações, 273p.

BRASIL. Congresso Nacional. (2001) Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Brasília.

CENZI ZIR, G. (2006) O papel dos Planos Diretores na busca da garantia da qualidade de vida. Dissertação de mestrado. Caxias do Sul/RS.

GASPARINI, A. (2005) O tombamento e a transferência do direito de construir. Dissertação de mestrado. São Paulo.

MACRUZ, J. C.; MACRUZ, J. C.; MOREIRA, M. (2002) O Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos. São Paulo: LTr, 184p.

MACÊDO, M. E. (2005) Análise da interferência da legislação urbanística no crescimento do bairro de Lagoa Nova: Planos Diretores de 1974, 1984 e 1994. 2005. Dissertação de mestrado. Natal/RN.

NATAL. Câmara Municipal. (1984) Lei nº 3.175, de 29 de fevereiro de 1984. Dispõe sobre o Plano Diretor de Organização Físico-Territorial do Município de Natal e dá outras providências. Natal/RN.

NATAL. Câmara Municipal. (1994) Lei Complementar nº 07, de 05 de agosto de 1994. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal/RN.

NATAL. Câmara Municipal. (1995) Lei Municipal nº 4.664, de 31 de julho de 1995. Dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas da Zona de Proteção Ambiental (ZPA) do campo dunar existente nos bairros de Pitimbú, Candelária e Cidade Nova. Natal/RN.

NATAL. Câmara Municipal. (2007) Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal/RN.

NATAL. Prefeitura Municipal. (2008) Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo. Diagnóstico Ambiental da Zona de Proteção Ambiental 1 – Natal/RN. Natal: DIPE – SEMURB – UFRN.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (org). (2003) Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 192p.

SILVA, H. A.; ATAÍDE, R. M. C.; BENTES, D. M. P.; NOBRE, P. J. L. (2009) Espaços livres, mercado imobiliário e paisagem: conflitos e potencialidades em Natal/RN. In: TÂNGARI, V. R.; ANDRADE, R.; SCHLEE, M. B. Sistema de espaços livres: o cotidiano, apropriações e ausências. Rio de Janeiro: UFRJ-FAU-PGA, pp. 402-419.

Aspetos Metodológicos sobre Perceção da Paisagem: o caso da Residência Secundária no Gerês

Joaquim Sampaio, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, CEGOT,

joaquimsampaio2010@hotmail.com

Resumo

Partindo do entendimento dialético do espaço, pretendemos apresentar algumas questões metodológicas relacionadas com a produção e o consumo do território e das paisagens do Gerês por parte dos residentes secundários. Esta comunicação pretende refletir as formas de perceção, explorando dimensões sensoriais, memórias, afetividades, emoções e impulsos que podem traduzir-se em apropriações territoriais e na produção de geografias multidimensionais.

Palavras-chave

Perceção; Representações sociais; Metodologia; Paisagem; Residência secundária; Gerês.

Abstract

Based on the concept of the spatial dialectics, we present methodological issues related with a quest developed for understanding which aspects of the territory and of the landscapes of Gerês second homes produce and consume. This paper intends to reflect the perception, exploring sensitive dimensions, memories, affectivities, emotions and impulses that can be expressed territorial appropriations and the production of multidimensional geographies.

Keywords

Perception; Social representations; Methodology; Landscape; Second home; Gerês.

Introdução

A presente comunicação pretende abordar aspetos metodológicos relacionados com a investigação que nos encontramos a desenvolver sobre residências secundárias no Gerês, sendo nossa intenção demonstrar que há vários fatores que participam na mitificação deste território. A perspetiva de análise distancia-se do paradigma neopositivista, assumindo uma visão dialética do espaço, tal como Henri Lefebvre (2000) e Edward Soja (1996) o defendem (espaço percebido, espaço concebido e espaço vivido). A construção social do espaço (Lefebvre, 2000) só pode ser compreendida se atender aos aspetos objetivos e subjetivos, à dimensão racional e às afetividades, emoções e aspirações. Nesta perspetiva, o espaço resulta de apropriações, de valorizações, de perceções enquanto construções sociais.

Com a publicação de *Phénoménologie de la perception*, Merleau-Ponty defende que a realidade existe em função da interação que se estabelece entre o sujeito e o mundo. A perceção do mundo é o ponto de partida para compreendermos os fenómenos, não só com o visível, mas com o sensível: o visível é

o que se apreende com os olhos e o sensível é o que se apreende com os sentidos (Merleau-Ponty, 1945).

A investigação em curso sobre a mitificação do Gerês, a partir de um estudo de caso sobre as residências secundárias, privilegia uma abordagem relacionada com a percepção. De forma sintética, interessa deslindar as construções simbólicas, os seus imaginários, as dimensões relacionais baseadas em memórias, afetos e experiências vividas, que por vezes remontam à infância. Estas construções simbólicas originam a procura e consumo de um território sem contornos precisos mas propositadamente apropriado por estes residentes secundários, em busca da realização de sonhos, de uma paisagem idílica, condizendo com o que designamos por uma *paisagem paraíso* (Sampaio, 2011).

1. Percepção e representações sociais da paisagem

A percepção e as representações sociais têm vindo a afirmar-se gradualmente na geografia. Armand Frémont chamava a atenção para a importância de incorporar o espaço vivido nos estudos desta disciplina, e com ele aprendemos as *Conchas do homem*, de Moles e Rohmer, oito invólucros que variam do corpo ao vasto mundo, diferentes dimensões – diríamos escalas – da relação do ser humano com o espaço e do modo como este é percebido (Frémont, 1980). Antes deste autor, Kevin Lynch (1960) mostrou a importância da percepção para a legibilidade da imagem da cidade. É neste período que surgem vários autores a reivindicarem uma rutura com a geografia neopositivista, defendendo uma ciência mais humanista, como é o caso de Yi-Fu Tuan (1990 e 2001).

A *Gestalt* considera a percepção como ponto de partida da pessoa para o conhecimento, para a sua relação com o ambiente ou para qualquer outra situação, dando ao ser humano uma visão única do mundo (Barracho, 2001). Manuel Jimenez (2002) refere-se à percepção como um fenómeno relacionado com aquilo que nos rodeia, tratando-se de uma representação do meio envolvente, sendo efêmera e imediata, efetuada a partir dos sentidos e do conhecimento que se apoia na memória, incorporando-se na cognição. Citando Jean Piaget, Jimenez apresenta a percepção como “o conhecimento mais direto ou mais imediato possível do objeto presente, com referência a uma área sensorial” ou, citando também Claude Bonnet, como “o conjunto dos mecanismos e dos processos através dos quais o organismo toma conhecimento do mundo e do seu meio ambiente com base em informações elaboradas pelos sentidos”. Trata-se, portanto, de um conhecimento imediato (Jimenez, 2002: 8-9). O mesmo autor refere-se a George A. Miller para abordar a oposição entre os defensores de uma percepção dos objetos, considerando a representação do objeto como um conhecimento perceptivo, e os de uma percepção das características, se a representação do objeto for posterior à percepção imediata. A relação entre realidade e percepção é uma discussão que opõe várias correntes: os realistas entendem que a percepção mostra uma realidade independente; os racionalistas defendem que a percepção é falsa, pois pode-se alcançar a realidade graças à razão; os empiristas alcançam a realidade

graças à experiência; e os fenomenistas consideram que a realidade não tem necessariamente uma existência independente e que é construída pela percepção (Jimenez, 2002).

É certo que a percepção pode ser estudada em qualquer uma destas perspetivas, pode ser ensaiada e testada em situações controladas ou em situações de quotidiano, pode ser o resultado de uma reação adaptativa, através de uma “percepção direta” e realista, ou pode reduzir-se a uma recolha e tratamento de informação, considerando o ser humano como um sistema de tratamento da informação sensorial, em que não faz mais do que traduzir a sensação.

Interessa entender a percepção para além destas perspetivas, considerando-a um fenómeno complexo da realidade humana, tendo em conta conhecimentos prévios que influenciam este mecanismo biológico, traduzindo-se na “construção do significado”. A este propósito, Manuel Jimenez afirma que “esta abordagem atribui à representação perceptiva significativa, mais constituinte da percepção do que constituída por ela, um papel fundamental no momento do processo perceptivo, substituindo assim a questão do erro perceptivo pela do valor adaptativo do significado construído pela percepção” (Jimenez, 2002:12). Neste sentido, a realidade perceptiva é construída, deixando de haver diferença entre percepção “verdadeira” e percepção “errónea”.

A percepção é um mecanismo individual, que pode traduzir-se em ações individuais, mas o sujeito pertence a uma sociedade. As representações sociais pertencem à esfera do coletivo, embora as percepções possam relacionar-se com elas. As pessoas percebem, pensam, constroem imagens coletivas e “realidades” significantes. Émile Durkheim (1998) chamava a atenção para o facto dos mitos, lendas populares, crenças morais, concepções religiosas, etc. exprimirem uma realidade não individual, constituindo *representações coletivas*, ou seja, traduzindo a maneira como um grupo se representa a si próprio e ao mundo.

Moscovici propõe o conceito de *representação social*, relacionado com “a análise dos processos através dos quais os indivíduos, em interação social, constroem teorias sobre os objetos sociais, que tornam viável a comunicação e a organização dos comportamentos” (Vala, 2010). Moscovici (1981) refere-se às representações sociais como “um conjunto de conceitos, proposições e explicações criado na vida quotidiana no decurso da comunicação interpessoal. São o equivalente, na nossa sociedade, aos mitos e sistemas de crenças das sociedades tradicionais, podem ainda ser vistas como a versão contemporânea do senso comum”. Denise Jodelet (2001:22) apresenta uma das definições mais consensuais sobre representações sociais, considerando-as como “uma forma de conhecimento, socialmente elaborada e partilhada, com um objectivo prático, e que contribui para a construção de uma realidade comum a um conjunto social”.

Assim, as representações sociais são reproduções mentais do mundo, realidades significantes comuns construídas e partilhadas por um conjunto social. Porque estão sujeitas a processos cognitivos, as representações sociais não são meras mediações entre o estímulo e a resposta (posição largamente consensual durante muitos anos na psicologia cognitiva), mas dominam todo o processo porque são factores constituintes do estímulo e modeladores da resposta (Vala, 2010). Vejamos o exemplo: o

mundo rural é o que a realidade apresenta ou a(s) ideia(s) que um conjunto social, por exemplo, os urbanos, tem dele? As representações do mundo rural exprimem-se na relação que os urbanos têm com aquele espaço e nas construções simbólicas que dele se estabelece (Hervieu & Viard, 1996; Domingues, 2011; Sampaio, 2012). Desta forma, a representação social do mundo rural pode construir-se como um paraíso idílico e como um objecto de consumo para práticas de lazer. As percepções e as representações sociais ajudam a compreender apropriações territoriais, a preferência por determinadas paisagens e como se estabelecem as relações de produção e de consumo do espaço geográfico. Variam no espaço e no tempo, diferem entre grupos sociais, lugares e regiões e tanto se valorizam e ganham visibilidade como se distanciam da procura turística, da especulação imobiliária, da construção de residências secundárias e de outros fenómenos associados a territórios simbólicos e mitificados pelo mercado.

2. Percepção e representações sociais no estudo de residências secundárias

A residência secundária não tem sido uma área de investigação privilegiada em Portugal, ao contrário de outros países, como Espanha ou França, por exemplo. A insuficiente observação e análise junta-se à falta de dados estatísticos, pois o fenómeno residencial de uso secundário é pouco valorizado pelos levantamentos de informação do Instituto Nacional de Estatística. Tomemos o exemplo do questionário aos *Alojamentos Familiares*, dos Censos 2011 (INE, 2011), em que as residências secundárias só aparecem no *Tipo de alojamento familiar* e na *Forma de ocupação*.

Se a ausência de estatísticas é uma realidade, quando se parte para o estudo das percepções e representações sociais dos residentes secundários, o trabalho de campo tem de ser o método privilegiado para a obtenção de informação.

O Gerês, dito desta forma, é geograficamente impreciso e complexo. Geograficamente impreciso porque não há consenso na sua delimitação territorial, resultante, em parte, de designações espacialmente distintas como vila do Gerês, serra do Gerês, rio Gerês ou Parque Nacional da Peneda Gerês. Um pouco afastado do Gerês mais turístico, a freguesia do Campo do Gerês “substituiu” a anterior designação de S. João do Campo e pretende beneficiar desta alteração. Mais do que o rigor da delimitação espacial e do que se possa entender por Gerês, que é nome de serra, de rio e de vila, interessa compreender de que território os residentes secundários estão a falar, a base territorial que os levou a investir numa casa para os lados da serra, perto da albufeira da Caniçada ou noutra localização para aqueles lados. Para isso, o inquérito pede ao residente secundário que identifique esse território a que chama Gerês e que tem limites imprecisos.

O Gerês é geograficamente complexo porque é montanha, campo, termas, albufeiras, santuários importantes e parque nacional (o único, em Portugal). A lista não se esgota aqui, mas rapidamente se compreende que as percepções e representações sobre o Gerês são diversificadas. O campo tem sido abandonado, as aldeias perderam muita da sua população, as matas não são limpas e o mundo rural é

cada vez mais parque temático, para lazer. Álvaro Domingues fala de um luto que ainda não foi feito relativamente à perda de paisagens anteriores (Domingues, 2011). Neste âmbito, os residentes secundários do Gerês têm que representações do campo? Que aspectos valorizam? E que construções simbólicas têm sobre a montanha, as albufeiras e outras geografias dali?

3. Um ensaio metodológico

A investigação segue os seguintes objetivos gerais:

- analisar a importância das representações na produção de territórios de residência secundária;
- analisar como a paisagem e os territórios vividos pelos residentes secundários participam na mitificação geográfica;
- analisar a construção de espaços de lazer idílicos, relacionada com a reprodução de modelos culturais e/ou referências enquadradas em contexto de cultura-mundo.

Tendo em vista estes objetivos, foi elaborado um questionário em início de 2012 e aplicado a partir de Agosto desse ano a residentes secundários que não tenham nascido no concelho de Terras de Bouro (tanto o inquirido como o seu cônjuge). O questionário é composto predominantemente por questões de resposta fechada ou semifechada, mas com respostas múltiplas. Em determinados momentos, optou-se por questões de resposta aberta, permitindo ao entrevistado uma maior liberdade de resposta. Depois das perguntas de caracterização geral (idade, habilitações literárias, localização da residência principal, características da residência secundária, etc.), o inquérito aborda perceções e representações, tentando identificar mitos territoriais, práticas e valorizações, que possam permitir compreender o significado geográfico das ações dos residentes secundários e a sua relação com a mitificação do território.

O inquérito questiona as sensações ou lembranças proporcionadas pelo facto de terem uma residência secundária no Gerês. Interessa perceber se procuram obter ou alcançar tranquilidade, liberdade, segurança, juventude, entretenimento, relaxamento, proximidade à família, estatuto social, regresso às origens e/ou envolvência com a natureza. Ou se, pelo contrário ou simultaneamente, sentem *stress*, prisão, medo e insegurança, aborrecimento, solidão, velhice, pobreza, desconforto, peso financeiro ou trabalhos acrescidos.

Num outro momento, o inquérito explora imaginários, representações territoriais, mitos sobre as residências secundárias e sobre o rural e o urbano. Considerando alguns exemplos, o inquirido deve assinalar se considera que a vida no campo é mais agradável que na cidade, se as pessoas da cidade têm melhor qualidade de vida do que as do campo, se os urbanos apreciam o genuíno das aldeias e se as residências secundárias ajudam a preservar as aldeias, etc.

A valorização de aspetos territoriais locais é abordada em várias questões. Pergunta-se o que o inquirido mais aprecia naquele território (albufeiras, cascatas, fontes, vales, montanhas, natureza, animais selvagens, tradições, aldeias, termas, etc.), e que tipo de políticas devem ser animadas tendo

em vista a valorização dos recursos naturais (lobo, garrano, espécies vegetais, etc.) e culturais (ruralidade tradicional, arquitectura tradicional, tradições locais, etc.).

A ideia de paisagem e as experiências com ela relacionadas são também exploradas. Pretende-se saber que associações sensoriais se relacionam com a paisagem envolvente à residência secundária do inquirido, pedindo-se um cheiro, um som, uma vista ou um elemento visível, um paladar e/ou um toque (tacto). A informação relacionada com os vários sentidos, tal como defende Collot (2011), está de acordo com o nosso entendimento de experiência de paisagem, que pode ser total, envolvendo todo o corpo e, logicamente, todos os sentidos. Dos muitos estudos neste âmbito, Alain Corbain (1994) explora as paisagens sonoras ligadas aos sinos dos campanários e Jorge Gaspar (2001) escreve sobre as dimensões olfativas, sonoras e tácteis da paisagem. Que sensações experienciam os residentes secundários? A visão é, sem dúvida, um sentido importante. Mas que experiências são mais marcantes, e por isso registadas na memória mais intensamente: O mergulho nas águas geladas das lagoas e rios da montanha? Os cheiros dos campos, das árvores ou das plantas do sub-bosque? O paladar das amoras, dos medronhos, ou do cabrito assado? Os sons das raposas, dos insectos, dos pássaros, da água dos regatos, das cascatas ou das bolotas dos carvalhos a estalarem?

Continuando na pesquisa em torno das experiências e memórias proporcionadas pela paisagem, questiona-se: com que idade o inquirido visitou pela primeira vez aquele território e que memórias guarda dessa altura? Interessa aqui perceber se as memórias se revelam importantes na construção da ideia de paisagem. Para além destes aspectos, o inquirido deve referir uma palavra que sintetize as características da paisagem envolvente à residência secundária e indicar qual é o aspeto (do território) melhor representativo do Gerês. Pede-se ainda uma descrição da paisagem envolvente à residência secundária.

Naturalmente que a riqueza da análise de conteúdo vai depender da qualidade dos textos, podendo fornecer indicações valiosas sobre a percepção, as representações e os usos deste território. O texto recorre à memória (normalmente, o inquirido não está a observar a paisagem ou só a vê parcialmente), reflete vivências, modelos culturais, sensibilidades estéticas, traduzindo discursos de diferentes paradigmas. O texto fornece informação objectiva e metafórica. O inquirido assume um carácter activo na interpretação da paisagem, e a descrição fornece significados e significações, resultantes de processos interatuantes do sujeito com os outros e com o mundo, reflectindo modelos culturais (Sampaio e Marques, 2011; Ricoeur, 1991, 1997; Bourdieu, 2006, 2011).

A compra e uso de uma residência secundária pode ser motivo *de prazer*, *de satisfação pessoal* e *de qualidade de vida*. Pretende-se avaliar estes aspectos, comparando-os com a residência principal, tendo em vista a possível confirmação de uma “fuga” da cidade/residência principal.

Sem se fazer uma apresentação exaustiva dos vários aspectos explorados no âmbito da percepção, deve-se ainda referir que no final do inquérito, é pedido ao inquirido que desenhe um mapa mental do espaço envolvente à sua residência secundária, permitindo ver graficamente a sua percepção

relativamente a esse território - quais os elementos que valoriza e como organiza e representa esse espaço vivido.

Conclusões provisórias

O espaço é um produto social (Lefebvre, 2000), sendo a percepção e as representações sociais aspectos importantes na sua compreensão. A “realidade” percebida é uma realidade construída, tal como as representações sobre o território. Estas representações – ideias, imagens, mitos – colectivas e construídas socialmente, necessitam de ser descodificadas para percebermos melhor os factores que levam à mitificação de determinados territórios.

Estudar as residências secundárias no Gerês e a forma como elas se relacionam com o processo de mitificação é uma tarefa complexa metodologicamente. Este artigo desenvolve algumas questões em torno da percepção e das representações territoriais. Em definitivo, pretendemos mostrar a importância do universo subjectivo e social na construção dos lugares e dos territórios, tendo sido sublinhada a importância da dimensão sensorial e afectiva. A visão tem também um papel importante no processo das percepções do território e da paisagem. Os lugares são fruto de uma experimentação em torno de um território, de um processo complexo onde participa o sensível e o corpo como um todo, numa teia complexa de vida social, económica e política.

Investigar a participação da residência secundária na mitificação do Gerês é percorrer novos caminhos na compreensão daquele território que, pelas suas características, se percebe que não se identifica só com um imaginário, ou um só Gerês. A implementação de um inquérito à residência secundária procura responder aos objectivos formulados, tendo em conta a complexidade territorial e a diversidade da população inquirida.

Referências bibliográficas

- Barracho, C. (2001). Psicologia Social, ambiente e espaço: conceitos, abordagens e aplicações. Lisboa, Instituto Piaget.
- Bourdieu, P. (2006). A distinção. Crítica social do julgamento. S. Paulo, Editora Zouk.
- Bourdieu, P. (2011). O poder simbólico. Lisboa, Edições 70.
- Collot, M. (2011). La pensée-paysage. Arles, Actes Sud / ENSP.
- Corbin, A. (1994). Les cloches de la terre: paysage sonore et culture sensible dans les campagnes au XIX^e siècle. Manchecourt, Éditions Albin Michel S.A.
- Domingues, A. (2011). Vida no campo. Porto, Dafne Editora.
- Durkheim, E. (1998). As regras do método sociológico. Lisboa, Editorial Presença.
- Frémont, A. (1980). A região espaço vivido. Coimbra, Livraria Almedina.
- Gaspar, J. (2001). O retorno da paisagem à geografia: apontamentos místicos. Finisterra: 83-99.
- Hervieu, B. & Viard, J. (1996). Au bonheur des campagnes (et des provinces). Marseille, L’Aube.
- INE (2011). Recenseamento Geral da População e da Habitação. Lisboa.

- Jimenez, M. (2002). A psicologia da percepção. Lisboa, Instituto Piaget.
- Moscovici, S. (1981). On social representation. In J. P. Forgas (Ed.). Social cognition: perspectives on everyday understanding. London, Academic Press.
- Jodelet, D. (2001). Representações sociais: um domínio em expansão. Denise Jodelet (ed.). As representações sociais. Rio de Janeiro, Editora UERJ.
- Lefebvre, H. (2000). La production de l'espace. Paris, Anthropos.
- Lynch, K. (1982) [1960]. A imagem da cidade. Porto, Edições 70.
- Merleau-Ponty, M. (1945). Phénoménologie de la perception. Paris, Gallimard.
- Ricoeur, P. (1991). Temps et récit. Paris, Éditions du Seuil.
- Ricoeur, P. (1997). La métaphore vive. Paris, Éditions du Seuil.
- Sampaio, J. (2011). Residir na paisagem paraíso. VIII Congresso da Geografia Portuguesa.
- Sampaio, J. (2012). “Mitificação e paisagem simbólica: o caso do Estado Novo”. Cadernos curso de doutoramento em geografia: 102-122.
- Sampaio, J. e Marques, T. S. (2011). “Percepção e construção simbólica de espaços residenciais”. 1ª Conferência de Planeamento Regional e urbano & 11º Workshop APDR, Territórios, Mercado Imobiliário e a Habitação.
- Soja, E. (1996). Thirdspace. Journey to Los Angeles and other real-and-imagined places. Malden, Blackwell Publishers.
- Tuan, Y. (1990). Topophilia: a study of environmental perception, attitudes and values. New York, Columbia University Press.
- Tuan, Y. (2001). Space and place: the perspective of experience. London, University of Minnesota Press.
- Vala, J. (2010). Representações sociais e psicologia social do conhecimento quotidiano. Psicologia social. J. Vala e M. B. Monteiro (Eds.). Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian: 457-502.

**Planos Regionais de Ordenamento do Território:
atribuição e razão das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional**

Fernanda do Carmo, fmr.carmo@gmail.com

Resumo

A atividade de planeamento no domínio do ordenamento do território é, por natureza, uma atividade administrativa, assimilando, nesta sua condição, as inerências da ordem organizativa da administração pública.

Em Portugal, a atividade de planeamento configura um espaço aberto à intervenção concorrente do Estado e das autarquias locais, onde se confrontam os diferentes interesses sectoriais de âmbito nacional e regional e os interesses de âmbito local e onde é necessário modelar soluções em função das circunstâncias e das contingências dos territórios, dos vários interesses públicos, privados e sociais em jogo e das configurações e margens de decisão das diferentes entidades competentes pela sua prossecução. O espaço de intervenção assim configurado apela à adoção de processos de governança territorial, principalmente ao nível regional, onde se conjuga a ocorrência de uma grande intensidade de fluxos relacionais entre entidades e atores com a natureza estratégica da figura de planeamento aplicável.

Neste contexto, a figura do Plano Regional de Ordenamento do Território emerge como um elemento fundamental no quadro do sistema de gestão territorial e da ordem político-administrativa do país. Sendo a sua elaboração e implementação uma **atribuição** das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, o plano regional pode ser uma **razão** para o reforço institucional destas entidades a par com o estabelecimento de novas práticas de governança que incrementem a cultura no domínio do território.

Palavras-chave

Plano Regional de Ordenamento do Território; Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional; Governança Territorial; Planeamento Territorial

1. Introdução

A atividade de planeamento no domínio do ordenamento do território é, por natureza, uma função administrativa, assimilando, nesta sua condição, as inerências da ordem organizativa da administração pública do país e as decorrências dos processos de formação e partilha de poderes e de definição dos territórios de racionalidade das decisões em matéria de políticas públicas.

Uma melhor compreensão dos contornos conceituais e práticos da atividade de planeamento, implica que se conheçam os quadros de referência políticos, institucionais e sociais que moldaram a configuração da administração pública ao longo do seu processo evolutivo de modernização e reforma e que se tenha uma noção da dialética estabelecida entre as teorias, os discursos e as práticas efetivas. A compreensão holística da atividade de planeamento, suportada num melhor conhecimento dos quadros de referência gerais que balizam a ação dos vários atores que nela participam poderá facilitar a adoção de configurações e métodos de trabalho mais assertivos, que tenham em conta as

circunstâncias e contingências do ambiente organizativo e não apenas as do processo de planeamento isoladamente.

O presente exercício de reflexão tem como objetivo último evidenciar alguns dos referenciais que guiam a administração pública e influenciam a sua atuação no domínio do planeamento territorial, centrando-se no âmbito territorial regional e partindo de uma análise focada na entidade - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional – e no instrumento - Plano Regional de Ordenamento do Território. Mais do que conclusões ou prescrições pretende-se evidenciar as relações entre as funções do Estado, a configuração operacional da máquina administrativa que as suporta e as formas de expressão do exercício dos poderes públicos e levantar algumas hipóteses de aprofundamento de práticas bem sucedidas e que encerram algum risco de se perderem face ao contexto de grande incerteza e de volatilidade dos referenciais.

Para esta análise, partimos de três pressupostos: i) grande parte dos constrangimentos do planeamento regional alicerçam-se em dificuldades de exercício das atribuições administrativas; ii) o planeamento estratégico regional no seu ciclo completo implica ações e motivações que ultrapassam a própria dinâmica do instrumento de planeamento; iii) essas motivações podem transformar-se em razões para um melhor prosseguimento das atribuições administrativas.

2. Uma administração pública em busca de novas configurações

Nas últimas décadas as conceções de Estado e de administração sofreram um processo evolutivo acelerado e complexo na globalidade dos países. A administração pública moderna, nascida com a implantação do Estado liberal, consolidou-se e floresceu nos anos de ouro do crescimento económico do pós-guerra acompanhando o desenvolvimento do *Welfare State*, e não deixou, ainda, de reforçar-se apesar das reformas que nas décadas mais recentes foram encetadas no sentido da sua retração. Contextualizada por conceções ideológicas relativas à definição das funções Estado na sua relação com a sociedade e com o mercado e marcada por circunstâncias históricas, geográficas e culturais e por contingencialidades específicas, a máquina administrativa de cada país organizou-se e evoluiu em resposta às determinantes sociais mais relevantes em cada época.

Tendo por referencial o modelo tradicional da Administração Profissional de racionalidade burocrática weberiana, a administração pública, num primeiro período, alicerçou a sua ação na lei, enquanto referência máxima da sua atuação, e na burocracia, enquanto processo organizado, lógico e formal que responde às exigências da lei abstrata, que garante a imparcialidade, baseada no conhecimento técnico e profissional dos funcionários e na separação entre política e administração e que visa a satisfação do interesse geral da sociedade, configurado como um resultado da própria prática administrativa.

A partir dos anos 80, o confronto com a expansão alargada das funções do Estado como prestador de serviços, as exigências acrescidas de agilidade e flexibilidade trazidas por um mundo em acelerada globalização e a aceitação generalizada das leis do mercado como ideais extensíveis à ordem social

não económica, vieram questionar e colocar em causa o modelo instalado, impelindo movimentos de reforma e mudança, mais ou menos fraturantes, consoante os alinhamentos ideológicos e culturais, no sentido da retração do Estado e da administração pública e da emergência de novas entidades prestadoras de serviços públicos, fora da esfera direta do Estado e alinhadas com os modelos empresariais e de organização e funcionamento do mercado.

Uma natural distância entre as teorias e as realidades aplicacionais, marcadas pelos contextos de cada país, levou a que o modelo da Nova Gestão Pública tivesse variantes concetuais, umas mais centradas nos mecanismos de gestão dos serviços, outras mais centradas nos processos de formação das escolhas públicas, bem como diferentes graus de adesão aos instrumentos de descentralização das funções administrativas e de “agencificação”. Em qualquer caso, afirmou-se a noção de cidadão como um cliente de serviços e a ideia de que as soluções do mercado e das empresas resolviam melhor os problemas do que as soluções administrativas, aceitando-se que os mecanismos tipo “mão invisível” podiam cumprir a missão de resolver o conflito dos vários interesses particulares em jogo, guiando a sociedade para o interesse geral. Nas suas várias variantes e expressões, a adoção dos modelos e mecanismos da gestão privada levou, por um lado, a uma substituição de entidades administrativas por entidades privadas e, por outro, à introdução de alterações significativas no modo de funcionamento das entidades públicas, colocando em primeiro plano as questões da eficiência, da eficácia e da qualidade dos serviços e induzindo significativas e importantes mudanças culturais no sentido de uma maior sustentabilidade e de uma melhor prestação de serviços por parte da administração pública.

Todavia, em matéria de modelos de administração pública os melhores referenciais são sempre aqueles em que sociedade mais se revê e tornou-se evidente que a noção de cidadão como sujeito essencialmente passivo da ação administrativa, assumida no modelo clássico, ou a de cidadão com prerrogativas de cliente no quadro de forças típicas do mercado, defendida pelo modelo gestor, não respondiam cabalmente às aspirações e necessidades sociais. Ainda nos anos 90 começaram a surgir novas propostas teóricas que colocam o cidadão num plano diferente, o plano da cidadania, onde é participante ativo e influente na formulação e execução das políticas públicas.

As teorias que suportam o modelo do Novo Serviço Público de inspiração civilista, não negando as preocupações gestórias relativas à sustentabilidade e qualidade da administração trazidas pela nova gestão pública e assumindo, igualmente, referenciais descentralizadores, trazem-nos uma abordagem diferente no que concerne ao cidadão, colocando-o, no quadro dos seus exercícios da cidadania, no centro da definição do serviço público e afastando a perspectiva de cliente a favor da perspectiva de co-produtor do “valor público”. Parte-se de uma noção de cidadão que transcende o plano individual, o cidadão é guiado por valores de ética coletiva, posiciona-se numa perspectiva global, ultrapassa a manifestação do seu interesse individual e participa na definição das políticas, defendendo opções que dão expressão ao interesse público (Denhardt, 2003).

Nos últimos anos, em muitas áreas da atividade pública, a definição das políticas e dos programas que direcionam a vida social deixou de ser o resultado simples de um processo de decisão governamental,

para passar a ser o resultado da interação com muitos e diferentes grupos e organizações de cidadãos e da concertação das suas diferentes opiniões e interesses. Os atores públicos deixaram de se preocupar essencialmente com a gestão e o controlo de uma agenda política pré-definida para se preocuparem com a construção da própria agenda, trazendo os demais atores para esse processo, fazendo a mediação e promovendo a negociação e a conciliação entre atores públicos, privados e da sociedade civil.

Mas, como bem sublinha Denhardt, o governo, sendo um ator entre outros, é um ator substancial, uma vez que lhe cabe estabilizar as regras legais e políticas que constituem os referenciais da legitimidade, decidir sobre distribuição de recursos e desempenhar o papel de dinamizador e de mediador dos processos participativos, garantindo os princípios da democracia e da equidade.

No quadro desta participação social ativa o interesse público deixa de ser definido unilateralmente pelo Estado como corolário do processo burocrático ou como consequência da seleção das múltiplas escolhas dos cidadãos. Esta abordagem remete-nos para um processo de co-decisão partilhado pelos atores sociais e participado ao longo de todo ciclo das políticas públicas. Emerge, desde logo, na construção teórica do Novo Serviço Público o conceito de governança, entendido como o processo de interação de vários interlocutores, públicos, privados e sociedade civil, no sentido de se atingirem os objetivos traçados.

Nesta linha, vários autores têm vindo a propor desenvolvimentos teóricos no domínio da cidadania e da governança, materializadas, por exemplo, no sentido de uma “revitalização do serviço público” (Peters, 2000) e de uma “nova administração pública” (Bourgon, 2007). Partindo dos referenciais teóricos dos modelos clássico e gestor e dos contributos do serviço público apontam-se configurações híbridas alicerçadas no reforço dos valores da cidadania, da democracia e do interesse público e sublinha-se a necessidade de incrementar os níveis de confiança dos cidadãos nos governos e na administração para que estes possam cumprir o seu papel determinante.

Portugal, tal como outros países, acompanhou estes movimentos gerais de composição e evolução do papel do Estado e da administração pública, dando-lhes um ritmo e um cunho particulares. Com uma organização administrativa imbuída da tradição do direito napoleónico e marcado por uma tardia implantação do Estado democrático, atravessou aceleradamente e sem grandes ruturas várias fases evolutivas, desenvolvendo processos de reforma pontuais, nem sempre consequentes, e processos de modernização administrativa incrementais. Independentemente do percurso e das tipificações analíticas de cada fase, o facto é que a coordenação das políticas públicas, a concertação de atores e o envolvimento da sociedade estão no cerne das preocupações da administração pública portuguesa, designadamente, da administração territorial periférica e desconcentrada, que busca novas configurações e novos processos de trabalho onde as experiências de governança são incontornáveis.

3. Governança, um processo que carece de objetivação

A difusão do conceito de governança partiu de contextos macro, no quadro da ação de organizações internacionais de apoio e promoção do desenvolvimento ou de organizações supra-nacionais, tais como: o Banco Mundial, no âmbito dos seus trabalhos com os países menos; a OCDE, no quadro dos seus programas de reforma estrutural; e a União Europeia onde a governança nasceu da necessidade de gerir as políticas públicas comuns a partir de patamares institucionais e territoriais distintos e de regular o exercício da autoridade ao nível da união.

Entretanto, o conceito de governança ampliou-se e foi generalizado: a diferentes âmbitos territoriais, do internacional ao local; a diferentes setores da atividade pública, no quadro de iniciativas descentralizadoras; e a diferentes esferas de ação dos governos e das administrações, das organizações privadas e da sociedade civil, dentro do seu círculo de ação específico ou em relacionamentos horizontais, numa panóplia muito alargada de possibilidades de interação, apenas possíveis de caracterizar com especificidade em face das situações concretas. König traduz esta abrangência e diversidade referindo que a governança é um termo ubíquo, no sentido em que, nas suas múltiplas expressões, é “dependente do contexto” e conduzida por um “foco” (König, 2005). Outros autores (Pierre e Peters, 2000; Koiman, 2005; Crespo e Cabral 2012) dão-nos igualmente nota dessa abrangência, fazendo referência à amplitude do conceito de governança nos planos teórico, analítico e prático.

Oferece-se, também, interessante atender às análises de Pollitt e Hupe que exploraram o conceito de governança, a par de outros que lhe são directamente relacionados (*network*, *accountability*, inovação e *performance*) considerando-o um “conceito mágico”, com uma ampla abrangência concetual e com uma aplicação prática quase universal, que entrou no vocabulário de académicos, profissionais e políticos e que detém um estatuto positivo e quase sem oposto – quem pode ser contra o conceito de *good governance*? - (Pollitt e Hupe 2009). Para estes autores, a governança surge como um conceito pós moderno, sem ideologia, neutral e de grande abstração, designando-a como um “*one best way*”. Entende-se destas suas análises que para além das valias intrínsecas, a governança foi apropriada como uma saída processual que facilita a ultrapassagem de visões rígidas que opõem a administração burocrática à gestão pública ou que opõem as escolhas públicas, formadas na lógica do mercado, à democracia participativa, defendida pelas abordagens alinhadas com o novo serviço público. Fica, todavia, a nota de que, por si, e em aberto, a governança não resolve problemas nem dá receitas detalhadas para a acção.

Para a administração pública, a governança emerge um como processo que viabiliza e dinamiza as novas dimensões de participação e de relacionamento do Estado com a sociedade. Os cidadãos deixaram de ser apenas fonte de legitimidade, através do voto, para serem participantes nos processos de governação, tornando-se fonte de legitimação de decisões, de processos e de procedimentos e, também, de formas organizativas e modos de funcionamento. As questões chave da governança colocam-se num plano mais abrangente do que o plano jurídico da formalidade da participação dos particulares nas decisões que lhes digam respeito e do que o plano das relações entre administração e

administrados no quadro da lei e das estruturas jurídicas estabelecidas, colocam-se ao nível de procedimentos de negociação e de obtenção de acordos.

No contexto dos processos de governança a administração encontra motivações para novas configurações e novas formas de exercício das suas competências mas também novas exigências e responsabilidades. “A administração pública surge, nos nossos dias, como o lugar por excelência vocacionado para a composição de interesse públicos e privados no “espaço público” democrático, onde se afirma o “interesse geral” a partir da identificação e conseqüente participação nos procedimentos dos múltiplos interesses particulares em causa” (Gomes, 2001: 79). Como salienta o autor, esta atuação no palco dos interesses públicos e privados confere à administração pública uma legitimidade democrática própria, adicional à que decorre da sua obediência ao poder político legítimo, conseguida através do envolvimento da sociedade na formação de determinadas decisões, no quadro de processos participativos. Temos, assim, uma conjugação entre legitimidade e legitimação, associando-se à primeira a natureza legal e subordinada da administração pública e à segunda, uma flexibilidade para responder em função de contextos e necessidades.

A governança mais do que um novo modelo da administração pública e mais do que uma substituição da ação de governar identifica um processo e expressa uma forma de ação adequada para singrar nas necessidades e condicionalismos da governação. Num contexto em que o Estado deixou de ser o decisor hierárquico e em que as organizações económicas e sociais são atores indispensáveis na definição e prossecução das políticas e em que essas políticas carecem de maior legitimação pelos cidadãos, a governança como conceito e como processo e método de trabalho torna-se incontornável na administração pública, e em particular na que atua no domínio das políticas de desenvolvimento territorial. A governança sendo uma consequência da evolução do Estado e da administração e da sociedade é, simultaneamente, um móbil para novas formas de pensar e de agir em grupo que possam contribuir para a resolução de velhos problemas.

Considerando que a governança é um processo que pode abarcar uma infinidade de configurações e de dimensões, dentro e fora da ação governativa e administrativa e que carece, em cada circunstância, de balizamento e objetivação, afigura-se importante identificar alguns dos requisitos básicos da sua formulação, que agrupamos em dois grandes grupos:

A governança é um processo de construção do valor público em rede. Exige: motivação e legitimidade de decisão fora dos circuitos formais e hierárquicos; equilíbrio e representatividade dos atores; e prestação de contas em moldes de responsabilização objetiva.

A formação do valor público está no cerne do conceito de governança, “o valor público é construído coletivamente por meio da discussão e da deliberação, envolvendo membros eleitos e não eleitos das estruturas de governo e outros atores-chave” (Stocker, 2008: 32). A força do processo de governança é motivacional, sendo mais dependente do estabelecimento de redes e parcerias e dos relacionamentos fundados no respeito mútuo e na aprendizagem partilhada em função de objetivos comuns, do que

dependente de regras de funcionamento. Segundo o mesmo autor “A construção de relações de sucesso é a chave para a governança em rede, para a accountability democrática a ela associada e é também o objetivo central da gestão necessária para a suportar”, desde logo, identificando quatro pressupostos do processo de governança: as ações guiam-se pelo alcance do valor público enquanto objetivo final; é reconhecida a legitimidade dos atores pertinentes e estes são chamados e apoiados para colaborar ativamente no processo; a ética pública e a prestação de contas são o suporte da forma colaborativa de construção do valor público; a flexibilidade e aprendizagem são duas dimensões essenciais do sucesso do processo.

A construção do valor público em governança, tendo muito de motivacional e uma parte de informal não pode preterir mecanismos que garantam a legitimidade das decisões, a proporcionalidade e a equidade na escolha dos atores chamados ao processo, nem escamotear modelos de controlo que garantam a transparência e o escrutínio dos assuntos a diversos níveis de compreensão, como é próprio das democracias. Sobre este aspeto Ferrão nas suas várias reflexões sobre o tema da governança dá-nos nota destas mesmas preocupações frisando que “...a resolução de conflitos em torno de interesses legítimos mas contraditórios ou até antagónicos não pode assentar exclusivamente em análises de conformidade legal e técnica (visão moderna), e muito menos em decisões arbitrárias decorrentes exclusivamente de preferências e interesses particulares (visões individualista e neoliberal). Pressupõe convicções éticas e valores definidos de forma explícita em relação tanto aos processos e procedimentos de decisão quanto aos resultados visados.” (Ferrão, 2011: 50).

Quanto à noção de responsabilização objetiva, recorremos a Bovens que desenvolveu o tema da *accountability* imputando-lhe os sinónimos de responsabilidade, transparência e confiança e alertando para a mutabilidade do conceito em processos de deliberação e participação. Neste sentido, interessamos particularmente assimilar a ideia de que a prestação de contas deverá ser traduzida num processo em que os atores providenciam a um fórum específico a informação necessária para o enquadramento e compreensão do tema a explorar, incluindo não apenas indicadores de demonstração de resultados mas, sobretudo, evidências que explicam e justificam sua conduta e, a partir daí, promovem a reflexão e o debate, sendo que esse fórum deve ter a possibilidade de imputar consequências formais e informais aos atores. (Bovens, 2007) Reforçando esta a ideia diz-nos ainda que transparência de informação não chega pois não envolve, só por si, escrutínio e que a responsabilidade e a participação não asseguram uma justificação, nem juízos de valor e consequências objetivas.

Queremos reter neste ponto que a prestação de contas tem de ser preparada e dirigida a grupos organizados com diferentes graus de representação, de participação e de compreensão, exigindo processos colaborativos de aprendizagem coletiva e, sobretudo, predisposições e condutas que a promovam.

A governança exige capacitação social e não dispensa governação na condução do processo e na coordenação das políticas

Como refere Kirlin as grandes questões da administração pública em democracia identificam-se com a necessidade de incrementar a capacidade de aprendizagem social no contexto de sistemas complexos em que os decisores são os criadores e conformadores, mas não são os executantes diretos tendo em vista a devida compreensão dos assuntos e dos valores em causa no quadro de um julgamento público dos cidadãos (Kirlin, 1996).

Falar de desenvolvimento e capacitação social implica necessariamente falar de informação. A informação é a base do conhecimento e o conhecimento é a chave do desenvolvimento individual e coletivo que sustenta os processos de crescimento económico e de progresso social e cultural das sociedades. Do acesso à informação e da possibilidade de a poder assimilar e processar de forma sistematizada e orientada, depende a capacidade real de participação dos cidadãos nos processos de decisão que conformam a sua vida enquanto indivíduos e enquanto membros de organizações sociais e, logo, desse acesso, depende o exercício dos direitos e deveres de cidadania. Produzir conhecimento, quando estamos a falar de contextos da ação das políticas públicas não depende apenas das variáveis base: informação; qualificações e competências e tecnologias de suporte à informação e à comunicação, importa acrescentar organizações e território. Território enquanto circunscrição com identidade física, humana e cultural (o conhecimento, as capacidades e os poderes podem ser tendencialmente globais e imateriais mas as políticas concretizam-se sempre num determinado território que lhes conforma o resultado) e organizações, enquanto veículos de estruturação de processos e de procedimentos, com a capacidade de geração de ambientes de trabalho mobilizadores e colaborativos.

Quanto à relação entre governança e governo vários autores têm vindo a refletir sobre o tema e a definir posicionamentos. Ferrão sintetiza-os em três visões-tipo de governança, associando-as respetivamente: ao recuo e desresponsabilização do Estado; à emergência da sociedade civil; à superação da rigidez burocrática, para depois, posicionar-se no sentido de que: as visões não são exclusivas entre si; o foco da atenção deve ser a relação governo-governança e não a transição a favor da segunda; a relação governo e governança é estruturalmente assimétrica a favor do primeiro, por questões de legitimidade democrática. Sobre esta temática Ferrão frisa bem o seu entendimento ao referir que “a passagem de uma ótica de governo a uma ótica de governança não pode ser interpretada como um processo sequencial de natureza radical, em que a última substitui a primeira anulando-a” e que “...a excessiva focalização nas formas e sistemas de governança não tem favorecido uma análise mais dialética, centrada na relação que deve existir entre formas de governo e de governança”.(Ferrão, 2012: 9-10). E desenvolve profundamente estas preocupações no quadro do designa por institucionalização dos modos de governança, salientando, entre outros aspetos, que “as decisões tomadas no âmbito dos novos modos de governança – baseadas em relações voluntárias e não hierárquicas ... devem ter alguma tradução em instrumentos e regras democraticamente consagradas (legitimidade política), de natureza juridicamente vinculativa ... ou enquadradora de comportamentos e práticas institucionais e individuais. (Ferrão, 2012: 20).

De tudo o já expandido ao longo desta reflexão sobre a evolução das instituições administrativas e processos governança, poderemos concluir que a governança é hoje uma das condições de governabilidade, logo da possibilidade de exercício dos poderes públicos, mas que, no reverso, em nome da legitimidade desses poderes públicos, a governança não dispensa o governo, ou seja instituições com legitimidade, organizadas, capacitadas e reconhecidas que garantam as condições para a condução das políticas públicas. Como sublinhou Denhardt num texto já citado: o governo, entenda-se neste contexto a administração que o representa, sendo um ator entre outros, é um ator substancial.

Explorando a relação governo-governança e fazendo a ponte com o ponto seguinte, queremos sublinhar no quadro da dimensão governo a importância da coordenação horizontal das políticas públicas. Esta coordenação é um aspeto chave do sucesso dos processos de governança territorial, pois se não houver um entendimento claro da dimensão governo torna-se difícil estabilizar a relação governo-governança no ponto de equilíbrio mais adequado.

4. Pensar as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional a partir dos Planos Regionais de Ordenamento do Território e no quadro de processos de governança

As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), na sua qualidade de serviços periféricos da administração direta do Estado, desde a sua criação em 1979, visaram a coordenação e a articulação de políticas públicas, primeiro, com o objetivo central de apoiar a transferência de competências do Estado para os municípios e, depois, recebendo competências de execução das políticas de desenvolvimento regional, ordenamento do território e ambiente e de articulação de políticas sectoriais com expressão territorial, no espaço regional.

As circunscrições territoriais em que entidades atuam têm guiado o desenho da organização administrativa, no espaço continental, num nível intermédio entre o Estado e as autarquias locais, todavia, o papel e a imagem das CCDR no contexto da estrutura administrativa do país tem oscilado em função do tempo histórico e de opções políticas, na charneira entre o reforço do poder local, a expectativa da regionalização, a promoção do associativismo municipal, a configuração do planeamento de natureza económica, a afirmação das políticas de ambiente e a articulação entre políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento regional.

Em Portugal, a atividade de planeamento no domínio do ordenamento do território configura um espaço aberto à intervenção concorrente do Estado e das autarquias locais, onde se confrontam os diferentes interesses sectoriais de âmbito nacional e regional e os interesses de âmbito local e onde é necessário modelar soluções em função das circunstâncias e das contingências dos territórios, dos vários interesses públicos em jogo e das configurações e margens de decisão das diferentes entidades competentes pela sua prossecução.

Os Planos Regionais de Ordenamento do território (PROT), ao posicionarem-se na charneira das atuações do poder central e local, são instrumentos que, à escala territorial apropriada, permitem esclarecer e objetivar os limiares da intervenção da administração central e balizar o contexto dessa intervenção em função de opções estratégicas de desenvolvimento territorial partilhadas, assumidas e explicitadas, dando territorialidade, objetividade e transparência às orientações e diretrizes de ordenamento do território que ao Estado compete emitir por imposição e dever constitucional.

Muito para além do papel formal que preenchem no sistema de gestão territorial, os PROT, pela sua natureza estratégica, pelo posicionamento que ocupam entre os vários instrumentos de desenvolvimento territorial da competência do Estado e os instrumentos de planeamento territorial da competência das autarquias locais e pelos processos de governança que desencadeiam, constituem instrumentos cruciais para a atuação das entidades públicas na promoção do desenvolvimento regional. Mas a natureza e o conteúdo dos PROT e as singularidades inerentes à sua formulação e aplicação, designadamente o seu elevado grau de interação com outros instrumentos de planeamento, exigem a adoção de novos métodos e mecanismos e de gestão processual, num quadro de governança territorial multisetorial e multinível protagonizado por entidades competentes pelas matérias e reconhecidas pelos vários interlocutores, quer durante a fase elaboração, quer, sobretudo, durante a fase de operacionalização, ao longo do seu período de vigência.

O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, tem presente esta exigência e determina que o Estado e as autarquias locais têm o dever de promover de forma articulada entre si a política de ordenamento do território, no respeito pelas respetivas atribuições e no cumprimento dos limites materiais de cada entidade, garantindo “a definição, em função das estruturas orgânicas e funcionais, de um modelo de interlocução que permita uma interação coerente em matéria de gestão territorial” e estabelecendo que “a coordenação das políticas regionais consagradas nos planos regionais de ordenamento do território incumbe às comissões de coordenação e desenvolvimento regional”, entidades responsáveis pela sua elaboração.

O trabalho a desenvolver para a implementação dos PROT visa, em primeira linha, promover e sustentar o processo colaborativo de execução do Plano Regional, no contexto das atuações das várias entidades e atores competentes, com interferência ou interessadas no domínio do ordenamento do território. Para além deste desiderato, só por si da maior importância, este trabalho encerra intrinsecamente, potencialidades de geração de dinâmicas colaborativas incrementais e pode a adquirir um alcance muito superior ao do objetivo inicial. Contudo, um processo evolutivo desta natureza não ocorrerá de forma espontânea, necessita de condução no quadro de um pensamento estratégico que reflita sobre o papel das CCDR e sobre o papel dos PROT, não apenas como instrumentos de gestão territorial, mas como instrumento de reorganização das bases de atuação desta entidade e de construção de novas abordagens à execução das políticas de ordenamento e desenvolvimento do território regional.

A implementação de novos modelos de gestão no período pós aprovação do Plano trarão benefícios não só para a aplicação do mesmo mas também para a criação de uma cultura de ordenamento do território mais sólida que permita aos vários interlocutores que tomam decisões sobre o território criar referenciais comuns, construídos a partir da gestão de divergências de interesses e de conflitos territoriais e do estabelecimento de compromissos, sedimentando os valores de uma política horizontal de base territorial à escala regional, congregadora dos níveis nacional e local. A criação desta cultura implica, para além de novos modelos de interlocução entre entidades de novos modelos de aproximação aos cidadãos e à sociedade civil organizada, fomentando a sensibilização e a capacitação para a criação de significados em torno das questões do ordenamento do território e induzindo a participação ativa e esclarecida que, por sua vez, legitime a atuação institucional.

Numa época em que se discute o papel do Estado e o sentido da reforma da administração pública num conjunto alargado de domínios, importa que o ordenamento do território possa participar e posicionar-se nesta discussão revisitando o sistema de gestão territorial para repensar as funções do Estado a partir dos comandos constitucionais, das necessidades públicas que se evidenciam à luz destes e dos instrumentos e procedimentos ajustados para as suprir. Neste contexto a experiência em torno dos PROT, que consideramos deterem um interesse intrínseco que ultrapassa em muito o seu âmbito estrito de elaboração e aplicação enquanto plano, pode vir a deter um papel central na estruturação de um pensamento atualizado sobre as CCDR e sobre as suas missões, modelos organizativos e formas de atuação, num quadro político de construção de uma visão partilhada para o desenvolvimento de base territorial.

Este processo de reflexão estratégica deverá ser estruturado em quatro dimensões: uma primeira, centrada na missão das CCDR e no seu posicionamento no quadro da administração periférica e desconcentrada e no contexto das reformas da administração central e local em curso, uma segunda, centrada na contextualização das necessidades de uma prestação de serviço público nos domínios do ordenamento do território e do desenvolvimento regional à luz das mais recentes conceções sobre a construção do valor público, sobre o papel da governação pública e sobre a promoção de processos de governança formalizados em ambientes de democracia participativa e de cidadania ativa; uma terceira centrada nas questões da integração e coordenação de políticas numa base territorial e de governação multinível, que são hoje centrais nas políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento regional; uma quarta, centrada numa leitura mais ampla do sistema de gestão territorial reforçando o papel dos planos regionais de ordenamento do território como estruturadores e condutores da organização e prática administrativa ao nível regional.

Tendo presente: o modelo de organização territorial que conforma a ordem político-administrativa do país; o quadro jurídico que confere competências concorrentes em matéria de ordenamento do território ao Estado e às autarquias locais; e o conteúdo e objetivos dos PROT, afigura-se que a gestão da elaboração e operacionalização destes planos pode constituir um palco abrangente para a definição

de novos processos e formas de trabalho e assumir-se como um veículo para uma evolução no desempenho da missão e atribuições das entidades regionais.

Os PROT podem ser uma via para a institucionalização de processos de governança que garantam a coordenação das políticas de base territorial, que salvaguardem os necessários equilíbrios entre governo e governança e que melhorem o quadro geral da atuação das entidades que os promovem. A gestão organizada e participada da operacionalização destes instrumentos de planeamento pode dar uma renovada razão ao reforço de uma administração de âmbito regional, que entendemos como profundamente necessária no quadro de um Estado de tradição centralizadora e num contexto de crise financeira que aponta para ainda maiores níveis de centralização.

Da elaboração da implementação dos PROT em vigor tem sobressaindo experiências interessantes, que importa analisar colocando duas questões: Têm os PROT contribuído para a melhoria dos processos de governança territorial e, nesta base, para a melhoria do desempenho das CCDR no domínio da coordenação territorial de políticas públicas? E estarão as suas potencialidades a ser plenamente aproveitadas ou existe margem para ampliar a sua influência na promoção de processos de governança territorial mais globais, consistentes e duradouros?

Referências Bibliográficas

Araújo, J. Filipe (2000), “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, vol. I, nº1

Bourgon, Jocelyne (2007), “Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory”, em *Review of Administration Sciences*, vol. 73, nº 1

Bovens, Mark (2007), “New forms of accountability and EU-Governance”, em *Comparative European Politics*, no 5, s.l., Palgrave-Macmillan

Carmo, Fernanda *et al.* (2012), “Novas Experiências de Governança no Planeamento Regional: O caso do Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo”, em atas do XIII Colóquio Ibérico de Geografia, Santiago de Compostela, Meubook. (disponível em www.meubook.com)

Caupers, João (1994), *A Administração Periférica do Estado*, Lisboa, Editorial Notícias

Crespo, José L. e João Cabral (2010), “The institutional dimension of governance in the Lisbon metropolitan area”. revista *Análise Social*, Vol. XLV (197)

Denhardt, Janet e Robert Denhardt (2003), *The New Public Service. Serving, not Steering*, Armonk, Londres, M. E. Sharpe

Faludi, Andreas (2012), “Multi-level (Territorial) Governance: Three Criticisms”, em *Planning Theory e Pratices*, vol. 13, nº2 June 2012, London, Routledge

Feio, Paulo e Joana Chorincas (2009) “Governança Territorial e Inovação das Políticas Públicas”, em *Revista Prospetiva e Planeamento Vol 16*, Lisboa, DPP

Ferrão, João (2012), *Governança. governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos*”, s.l., s.n., no prelo

Ferrão, João (2011), *O Ordenamento do Território como Política Pública*, Lisboa, FCG

Ferrão, João (2010) “Governança e Ordenamento do Território: Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática”, em *Revista Prospetiva e Planeamento Vol 17*, Lisboa, DPP

- Gomes, João Salis (2008), “O conceito de interesse público no contexto da gestão pública contemporânea”, em Juan Mozzicafreddo *et.al.* (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Gomes, João Salis (2001), “Perspectivas da Moderna Gestão Pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo *et.al.* (orgs.), *Administração e Política*, Oeiras, Celta Editora
- Kirlin, John J. (1996), “The Big Questions of Public Administration in a Democracy”, em *Public Administration Review*, vol.56, n°5 (Sep.-Oct.), s.l., ASPA
- Konig, Klaus (2005) “Multi-Level Governance” s.l., s.n.
- Kooiman, Jan (2005), *Gobernar en gobernanza*, Chile, Fidamerica
- Moreira, José Manuel e André Azevedo Alves (2009) “Gestão Pública: Entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública”, *Revista Enfoque*, vol. VII, n° 11
- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011), “Contextos e etapas da reforma na administração pública em Portugal” em Juan Mozzicafreddo *et.al.*(org.), *Projectos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, M. Sociais
- Mozzicafreddo, Juan (2007), “Interesse público e funções do Estado: Dinâmica conflitual de mudança” em Mozzicafreddo *et al* (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora
- Peters, B. Guy (1996), “Changing States, Governance and Public Service”, em *The Future of Governing: Four Emerging*, Kansas, University Press of Kansas
- Peters, B. Guy (2009), “Still the Century of Bureaucracy? The roles of public Servants”, em *Public Policy and Administration*, 30, Vilnius, Publishing Center
- Pierre, Jon e B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics and State*, Basingstoke, Macmillan
- Pitschas, Rainer (2007), “Gestão do valor público: Um conceito de governação pública baseada no valor entre a economização e o bem comum” em Mozzicafreddo *et al* (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora
- Pitschas, Rainer (2003), “Reformas da Administração Pública na União Europeia: Porque necessitamos de mais ética no serviço público?”, em Juan Mozzicafreddo *et.al.* (orgs.), *Ética e Administração*, Oeiras, Celta
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press
- Pollitt, Christopher e Peter Hupe (2009), “Talking governance: the role of magic concepts”, paper em *conferência . of the European Group for Public Administrations*, s.l., s.n.,
- Rocha, J.A. Oliveira (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA
- Stocker, Gerry (2008), “Gestão do valor público: a administração pública orientada pela missão?”, em José Manuel Moreira *et al.*(coord.), *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública: para um novo paradigma do serviço público*, Coimbra, Almedina
- Vigoda, Eran (2002), “From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration”, em *Public Administration Review*, vol.62, 5, (Sep.-Oct.)

Gestão do Risco: a importância da escala local

Alexandre Oliveira Tavares, FCTUC e CES da Universidade de Coimbra, atavares@ci.uc.pt

Resumo

A governação do risco em Portugal baseia-se num conjunto de referenciais de políticas *top down*, mas privilegiando a construção de modelos e estratégias locais. A partir de sete exemplos de estudo com incidência local/municipal salienta-se a importância da escala nas políticas de prevenção, mitigação e gestão da emergência. Discute-se a importância da escala da cartografia e as limitações associadas, os modelos e níveis de governação implementados, assim como as respostas e o envolvimento dos atores, nas estratégias locais/municipais.

Palavras-chave

Gestão do risco, escala local/municipal, instrumentos de gestão, políticas públicas.

Abstract

The risk governance in Portugal is based on a top-down policy framework, underling the creation of models and local strategies. From seven examples of studies with local/municipal incidence, the importance of scale in the policies of prevention, mitigation and emergency management is pointed out. The relevance of the scale of mapping and the associated limitations, models and levels of governance implemented is discussed, as well as responses and involvement of actors in the local/municipal strategies.

Key words

Risk management, local/municipal scale, management tools, public policies.

1. Introdução

Nas sociedades do risco os cidadãos, técnicos, cientistas e agentes políticos organizam-se, cada vez mais em torno desta problemática (Kasperson *et al*, 2001), adquirindo uma maior consciência individual e coletiva quanto aos potenciais perigos, e em que os diferentes atores e grupos expostos têm objetivos, interesses e pontos de vistas concorrentes e conflituosos Beck (1986). Esta problematização associada à dimensão axiológica da escala ou do tempo preconizada por Fischer (2003), a qual apresenta a capacidade de interrupção/recuperação da comunidade como a variável fundamental para a gestão do risco, é ainda representada por uma visão multiescalar emergindo do território (Fekete *et al*, 2009) ou enquadrando uma pluralidade de conhecimentos e valores, aos níveis de participação e de decisão, envolvendo os diferentes atores (Aven & Renn, 2010).

Inúmeros trabalhos científicos de autores como Cutter *et al*, (2003), Birkmann, (2007), Apel *et al*. (2009) ou referenciais de organizações (UNISDR, 2009; FEMA 2010) tem apresentado a escala local/municipal como a base institucional para a implementação de medidas e práticas de gestão do risco, assim como para a construção de conhecimento e de estratégias locais, baseadas na comunidade.

Contudo, as políticas de gestão do risco estão frequentemente alicerçadas em lógicas *top down*, tanto do ponto de vista regulamentar como operacional. Em Portugal este quadro de referência é suportado, por exemplo, pelo Programa Nacional das Políticas de Ordenamento do Território (Dec. Lei n.º 58/2007), pela Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (Res. CM n.º 109/2007), pela Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira de Portugal (Res. CM n.º 82/2009), pelo Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (Dec. Lei n.º 166/2008), pela transposição da diretiva europeia n.º 2000/60/CE sobre a análise e gestão das inundações (Dec. Lei n.º 115/2010) ou, na vertente operacional, pela Lei de Bases da Proteção Civil (Lei n.º 27/2006), ou pelos decretos leis que definem o Sistema Integrado de Operações e Proteção e Socorro (Dec. Lei n.º 134/2006) e o Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (Dec. Lei. n.º 124/2006). Apesar destes referenciais os instrumentos de gestão territorial, com incidência nas políticas de prevenção, redução ou mitigação do risco, invocam frequentemente a aplicação ao nível municipal e local, conforme ao Dec. Lei n.º 316/2007, sendo exemplos o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal e da organização e competências dos serviços municipais de proteção civil (Lei n.º 65/2007), assim como a Res. CNPC n.º 25/2008, onde se definem os critérios e normas técnicas para a elaboração e operacionalização de planos de emergência de proteção civil, ou ainda o guia metodológico de suporte à produção de cartografia de risco de base municipal (Desp. n.º 27660/2008).

Este complexo quadro de instrumentos e normas pressupõe a articulação entre orientações *top down* e as práticas locais, municipais ou intermunicipais, o que, enquanto processo continuado de interação, não está isento de inconformidades (Tavares e Mendes, 2010; Tavares 2010).

Com este trabalho pretende-se discutir estas interações para Portugal, utilizando como base trabalhos de âmbito regional e municipal, procurando:

- (1) facilitar a articulação entre os instrumentos *top down* de gestão do risco e as decisões locais de redução e operacionalização assentes em modelos *bottom up*;
- (2) consolidar a escala local/municipal como referencial de implementação das políticas públicas de gestão do risco em Portugal;
- (3) contribuir para modelos de decisão sobre a prevenção, redução e mitigação do risco sejam reconhecidas pelos cidadãos.

2. Metodologia de Análise

A análise procura, a partir do modelo de governação do risco do *International Risk Governance Council* (IRGC, 2005), discutir a articulação entre orientações *top down* de gestão do risco e as práticas locais ou municipais. Utiliza-se como base os trabalhos do Plano Regional de Ordenamento do Território para a Região Centro com especial incidência municipal, e estudos de avaliação do risco em municípios como Coimbra, Arganil, Soure, Condeixa-a-Nova, Alvaiázere e Marinha Grande.

Recorre-se assim, a um conjunto de estudos que envolvem a avaliação do risco, nomeadamente a análise dos fatores condicionantes dos perigos e a suscetibilidade territorial, dos elementos expostos e da vulnerabilidade associada, utilizados em instrumentos de ordenamento do território, na salvaguarda de regimes jurídicos como a Reserva Ecológica Nacional, assim como a gestão da emergência.

Procura-se, a partir de ações de produção de conhecimento técnico/científico no âmbito da prevenção, redução ou mitigação do risco, perceber quais as limitações principais na formulação do problema, na identificação dos perigos e análise dos risco (*pre-assessment e risk appraisal*), na caracterização e avaliação do risco (*tolerability e acceptability*), na gestão do risco (*implementation e decision making*) e na comunicação do risco, de acordo com o modelo do IRGC (2005).

3. Elementos de Análise

Apresentam-se seguidamente as características dos elementos que serviram de suporte a esta análise, o conhecimento produzido, o enquadramento em que se desenvolveram e a incidência resultante, os quais aparecem sintetizados na Tabela 1. Salientam-se ainda as limitações observadas e os constrangimentos reportados, assim como o grau de implementação do modelo de governação do risco.

Tabela 1

Domínio Territorial	Característica do conhecimento produzido	Incidência		
		Salvaguarda de regime especial ou de condicionantes	Modelo de Ordenamento	Gestão da emergência
Região Centro	Cartografia de suscetibilidade, vulnerabilidade social, e incidência territorial	Indireta	Direta	Indireta
Município de Coimbra	Cartografia de suscetibilidade e avaliação da exposição	Direta	Indireta	Indireta
Município de Soure	Cartografia de suscetibilidade e avaliação da exposição	Direta	Indireta	Indireta
Município de Arganil	Cartografia de suscetibilidade e avaliação da exposição	Direta	-	-
Município de Condeixa a Nova	Cartografia de suscetibilidade	Direta	Indireta	Indireta
Município de Alvaiázere	Cartografia de suscetibilidade, avaliação da exposição, vulnerabilidade, e planeamento da emergência	-	Indireta	Direta
Orla costeira do município da Marinha Grande	Cartografia de suscetibilidade e avaliação da exposição.	-	Indireta	Indireta

Como primeiro elemento de análise consideraram-se os trabalhos que, na Região Centro, decorreram no âmbito do Plano de Regional de Ordenamento do Território, sendo o período fulcral de desenvolvimento os anos de 2006 a 2009. A equipa setorial que tratou o sistema de referência que envolvia os riscos naturais e tecnológicos produziu um conjunto de *outputs* que passaram pela cartografia inicial de suscetibilidade de doze perigos potenciais para a região centro de Portugal

(sismicidade, movimentos de massa em vertentes, erosão costeira em arribas coesivas e em sistemas praia-dunas, radioatividade natural, inundações, seca, ondas de calor, ondas de frio, incêndios florestais ou de espaços naturais, contaminação marítima por hidrocarbonetos; acidentes associados a atividades industriais e comerciais decorrentes do armazenamento e transformação de matérias perigosas, e os acidentes no transporte de mercadorias perigosas (Tavares, 2010). Em fases subsequentes foram avaliados os perigos associados às áreas mineiras abandonadas ou degradadas, assim como os decorrentes da precipitação sob a forma de neve e de episódios extensivos de gelo.

No âmbito da avaliação do risco foi ainda avaliada a vulnerabilidade social ao risco, à escala municipal para a região, tendo ressaltado os contrastes territoriais, refletindo a urbanização difusa e os padrões industriais (Mendes, 2009).

A construção de um modelo de espaços-risco, baseados em critérios de associação, dispersão ou concentração de processos perigosos, assim como na vulnerabilidade social, permitiu a definição de unidades territoriais capazes de suportar medidas diferenciadas de ordenamento regional e intermunicipal, bem como a adoção de políticas e estratégias específicas de gestão do risco e da emergência. Estas unidades de gestão contribuíram para o modelo territorial regional do PROT-Centro. Em complemento foi criado um conjunto de normas e orientações, de base geral, setorial ou territorial, que se distribuíam por propostas que visavam: (1) a prevenção e redução da perigosidade; (2) a redução da vulnerabilidade e mitigação dos riscos; (3) a operacionalização do socorro e emergência; (4) a promoção técnica/científica e sensibilização (Tavares, 2008). Estabeleceu-se assim, um quadro de articulação entre os objetivos e instrumentos de ordenamento do território e as políticas de prevenção e redução dos riscos, a diferentes escalas de intervenção (nacional a municipal).

A análise segundo o modelo de governação (IRGC, 2005) fez realçar ao nível do *pre-assessment* e *risk appraisal* a dificuldade inicial de compatibilizar a escala de trabalho ao nível do diagnóstico (tendo-se assumido 1/200000 como referência), assim como de estabelecer uma unidade territorial base e sistemática de análise. A construção do diagnóstico de suscetibilidade e de vulnerabilidade social possibilitou a inclusão/exclusão de perigos não presentes em outros Planos Regionais. Ao nível da gestão (*implementation* e *decision making*) produziram-se orientações e normas, baseadas numa diferenciação de âmbito – nacional, regional, intermunicipal e municipal – que originaram 239 propostas a que se juntaram ulteriormente outras 51 por sugestão dos atores envolvidos. Conforme apresenta Tavares (2010), o conjunto alargado e diverso de orientações e normas suscitou uma participação elevada dos elementos presentes na Comissão Mista de Coordenação do PROT-Centro, com contributos que favoreceram a explicitação e a adequação a especificidades locais, ou a conformidade com outros instrumentos de gestão territorial. Contudo a participação dos atores na discussão das normas e orientações, teve uma participação temporalmente diferenciada, inicialmente maior por parte dos serviços da administração central e regional, e num segundo momento por parte da administração local, mantendo a Autoridade Nacional de Proteção Civil aportes sucessivos.

Como segundo elemento de análise utiliza-se a cartografia de cheias e inundações no município de Condeixa a Nova, elaborado em 2004, no âmbito da revisão do Plano Diretor Municipal (Tavares et al, 2006). Foram cartografadas, na escala 1/25000, diferentes áreas de suscetibilidade e identificados por trabalho de campo 56 pontos críticos de escoamento afetando edifícios ou vias, e determinados por estrangulamentos da secção natural de vazão, impermeabilização do solo, edificação negativa. Utilizou-se como metodologia de análise a reconstituição hidrogeomorfológica e o levantamento histórico de episódios de cheias e inundações, com projeção de níveis máximos de escoamento. O levantamento fez salientar níveis históricos centenários (Figura 1), que superam 2m de coluna de água e largas extensões inundáveis a jusante, ultrapassando os 1000m de amplitude nos plainos aluviais.

Os trabalhos privilegiaram uma metodologia de reconstituição não hidráulica, dada a insuficiência de cartografia 1/10000 ou maior, para além da área urbana, o que impedia a modelação. Os levantamentos permitiram reconstituir níveis de cheia/inundação, nomeadamente nos setores mais montante, os quais se encontravam subdimensionados na carta de condicionantes do PDM e na definição da REN. Os pontos críticos de escoamento fizeram ainda realçar um conjunto de elementos expostos que decorriam de alterações recentes nas secções de escoamento ou de novas edificações.

A cartografia de suscetibilidade e de exposição foi parcialmente valorizada na redefinição da Reserva Ecológica à escala municipal, e na proposta de condicionantes do PDM, assim como faz parte da cartografia que acompanha o Plano de Emergência de Proteção Civil. Esta transposição ocorreu com um diferimento de alguns anos, sem uma atualização cartográfica intercalar, a saber.

Tomando como terceiro elemento os estudos de suscetibilidade relacionados com os movimentos de massa em taludes e vertentes, bem como das cheias e inundações no concelho de Coimbra, realizado no âmbito da revisão do Plano Diretor Municipal, os quais decorreram entre os anos de 2003 e 2005, pode-se comprovar a aplicabilidade indireta na proposta da carta de condicionantes, na revisão do regime da REN, assim como a transposição para os planos de proteção civil.

Estes estudos basearam-se numa concertação de escala de análise de 1/25000 para a cartografia geral do município e 1/10000 para espaços em expansão urbana. Esta opção radicou na existência de dados digitais de base que variavam entre o maior pormenor das áreas urbanas e a escala genérica 1/25000.

Na cartografia de suscetibilidade espacial à ocorrência de cheias e inundações, definiu-se uma metodologia de análise que comportou: (1) a análise de fotografia aérea, na escala 1/15000, identificando as formas e os depósitos, com reconstituição paleogeográfica de processos de erosão e sedimentação fluviais; (2) a reconstituição histórica, com acompanhamento de campo, de episódios que se traduziram em situações de inundação ou de drenagem deficiente (1989/1990 e 2000/2001); (3) a inventariação de registos epigráficos e de informações orais de níveis e caudais de cheia; (4) a recolha bibliográfica de dados e cartografia de situações de cheias e inundações; (5) a informação sobre ocorrências de cheias e inundações registadas pela Companhia de Bombeiros Sapadores de Coimbra; (6) o levantamento das secções de escoamento em quatro afluentes do rio Mondego; (7) a

análise das condições de escoamento, com identificação de edificações, correções topográficas que influenciam o escoamento superficial e sub-superficial (Tavares e Cunha, 2008).

Foram, assim, definidas áreas inundáveis (na margem das linhas de água e atingidas por cheias num período centenário), áreas alagáveis (representando os terrenos com registos ou evidências de extravasamento rápido dos cursos de água, com tempo de permanência curtos (inferior a 6 horas) ou em que não é ultrapassada uma altura de 15cm de espessura da coluna de água acima da cota de superfície do terreno) e pontos críticos de escoamento superficial (identificando genericamente locais com limitações de escoamento ou vazão e com elementos expostos com potenciais danos).

Para a cartografia da susceptibilidade a movimentos de massa foi considerado um método heurístico, envolvendo os seguintes fatores: características geológicas/geotécnicas das unidades líticas, declive, densidade de fracturação e ocupação do solo. Os resultados obtidos foram ulteriormente validados tendo em atenção um conjunto de 16 movimentos ativos, sendo a cartografia representativa de uma predição 78,8% dos movimentos. O cruzamento dos fatores permitiu a definição de quatro classes (estável, baixa suscetibilidade, moderada susceptibilidade e elevada suscetibilidade), tendo-se procedido a uma análise de vizinhança utilizando uma célula com 50m de lado, incrementando, assim, a continuidade de representação cartográfica (Figura 2).

Para uma zona de distúrbio ativo a norte da cidade foi realizado um levantamento à escala 1/10000 das áreas com instabilidade ativa e da morfologia/geometria potencial de instabilidade, visando condicionar a expansão urbana e estabelecer normas a incorporar no regulamento do Plano.

A avaliação da suscetibilidade foi parcelarmente incluída na carta de condicionantes do PDM, ao representar a classe de instabilidade mais elevada de movimentos de massa e as áreas inundáveis, nomeadamente na áreas nas urbanas, tendo contribuindo para algumas opções de densidade ou de *fabric* urbano, apesar de só tardiamente figurar nos elementos de revisão do plano.

Os resultados construídos foram incluídos no diagnóstico do Plano (*pre-assessment e risk appraisal*), tendo contribuído para a definição da redefinição do regime da REN, bem como do Plano Municipal de Emergência (*tolerability e acceptability*), assim como determinado as opções de ordenamento, com a incorporação de normas no regulamento do Plano, ou ao nível da proteção civil reforçado a necessidade de um Plano Especial para cheia e inundações (*implementation e decision making*).

A cartografia de inundações do concelho de Arganil, enquadrada no âmbito da revisão do regime da Reserva Ecológica foi realizada em 2004/2005 (Tavares e Cantimelo, 2006). A metodologia baseou-se na recolha de dados epigráficos, hemerográficos, assim como na aplicação de um questionário. A reconstituição histórica dos valores máximos de caudal, e de permanência em imersão, permitiu estabelecer uma relação com regimes de precipitação. Os levantamentos de campo realizados a uma escala 1/10000, com recolha de registos sedimentares associados a regimes turbulentos de escoamento fizeram salientar a importância dos episódios de cheias rápidas e de fluxos de detritos hiperconcentrados, afetando numerosos aglomerados populacionais, como a sede do concelho, nomeadamente na passagem dos declives pronunciados da serra para o plano aluvial do rio Alva.

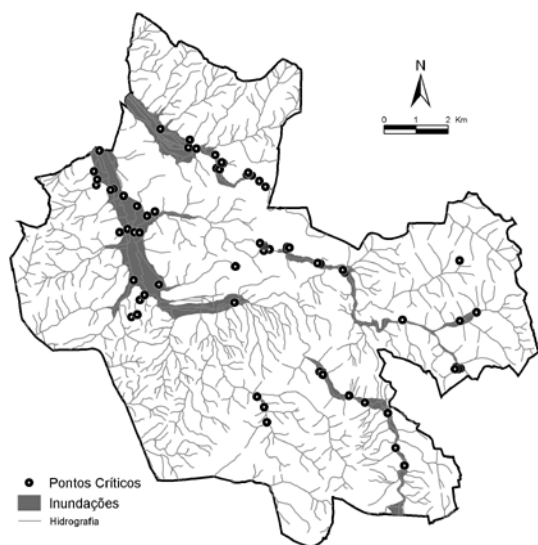


Fig.1: Carta de susceptibilidade a inundações e pontos críticos de escoamento superficial do município de Condeixa a Nova.

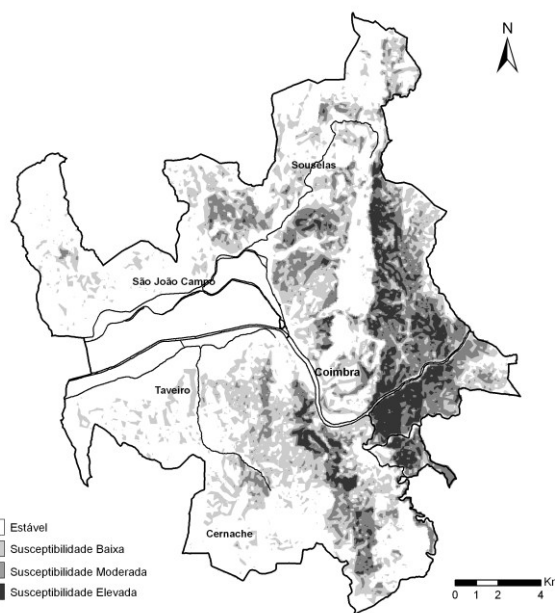


Figura 2: Carta de susceptibilidade a movimentos de massa do município de Coimbra.

A susceptibilidade associada às variações de caudal (podendo atingir 7m) do rio Alva revelou menor exposição e impacto, apesar de vários pontos críticos de escoamento, quando comparados com a exposição urbana, e nomeadamente de equipamentos, a processo de cheias rápidas e fluxos de detritos, existindo registos de soterramentos por material fluvio-torrencial, com mais de 3m de altura.

A cartografia de susceptibilidade, mas em especial o referenciar dos elementos expostos, condicionou a transposição para os instrumentos de gestão municipal, como o Plano Diretor, ficando restrita à aplicação, de acordo com o Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional, às áreas rurais.

A delimitação das áreas ameaçadas por cheias/inundações e a identificação dos pontos críticos de escoamento superficial no concelho de Soure, decorreu entre 2006 e 2009, e envolveu a utilização de métodos de reconstituição paleo-hidrogeomorfológica e de modelação hidráulica em dois setores do rio Arunca (Tavares et al., 2010). Os trabalhos pretendiam responder às condicionantes do Plano Diretor Municipal e de revisão da REN do município, e foram condicionados desde logo pelos recursos cartográficos disponíveis e pelos dados de escoamento em determinadas seções de vazão.

Dada a existência de uma cobertura base do modelo digital à escala 1/25000, que era detalhada à escala urbana 1/10000, levou a que se adotassem métodos diferenciados e complementares que levaram à cartografia de uma área inundável de 35,4km² e 101 pontos críticos de escoamento.

Estes resultados condicionaram diversas decisões de ordenamento municipal, sendo incluída na revisão do regime da REN na área rural, fazendo ainda parte do Plano Municipal de Emergência.

A suscetibilidade municipal a cheias/inundações condicionou o diagnóstico territorial (*risk appraisal*), as políticas de ordenamento, assim como a gestão da emergência (*implementation e decision making*).

Os trabalhos no município de Alvaiázere decorreram entre 2009 e 2011 e envolveram a avaliação do risco no âmbito do Plano Municipal de Emergência e Proteção Civil (Santos et al., 2012), enquadrado por legislação geral conforme ao Dec. Lei n.º 316/2007 e Lei n.º 65/2007.

Partiu-se de um diagnóstico territorial e uma auscultação aos atores locais, numa ação de *pre-assessment*, o que permitiu estabelecer o quadro de análise e os recursos a mobilizar ao nível local. A fase do *risk appraisal*, envolveu trabalhos de campo, recolha bibliográfica, aplicação de um inquérito e levantamento hemerográficos para seleção dos processos perigosos a cartografar e dos impactos e probabilidade de ocorrência. Este processo, a par do levantamento dos elementos expostos e avaliação da vulnerabilidade, permitiu selecionar um conjunto de 11 riscos com potencial repercussão no Plano de Emergência. A representação cartográfica da suscetibilidade e a avaliação da probabilidade dos processos foi marcada pelos recursos locais, tendo por base uma escala de análise 1/25000, o que é menor do que o recomendado pelo guia metodológico e especificações técnicas, genericamente 1/10000. De acordo com a metodologia de avaliação utilizada, as diretivas das entidades nacionais responsáveis pela aprovação do plano, e de conciliação de posições entre os atores locais (*tolerability e acceptability*), foi estabelecido um ranking de processos com gravidade e probabilidade de ocorrência que determinavam a adoção de medidas e recursos de emergência, assim como a coordenação operacional. Foi ainda proposta uma articulação entre os elementos do Plano de Emergência e os instrumentos de gestão territorial, quer de âmbito nacional e municipal. Os processos de gestão do risco (*implementation e decision making*), assim como a estratégia de comunicação tiveram como base o envolvimento dos atores locais, assim como a disseminação e sensibilização da população em geral, e dos grupos de risco em particular.

O elemento de análise que resultou da avaliação da suscetibilidade a movimentos de massa nas arribas costeiras na faixa costeira do município da Marinha Grande, decorreu de um trabalho académico (Duarte, 2007), que depois foi aprofundado na caracterização da tipologia dos movimentos e validação metodológica (Tavares et al., 2010), dada a atividade crescente de instabilidade e dos impactos urbanos em S. Pedro de Moel. A metodologia privilegiou a análise heurística de 11 fatores condicionantes das instabilidade, em secções justapostas ao longo da linha de costa. A cartografia da suscetibilidade resultante do conjunto dos fatores, devidamente ponderados, foi validada utilizando os registos de movimentos em estado ativo no setor em análise, utilizando a ferramenta ModelBuilderTM, para cálculo do grau de ajustamento. Foram ainda classificados os movimentos de massa por cada troço em análise, com características de atividade em progresso ou latentes.

Os resultados obtidos para os diferentes graus de suscetibilidade presentes e a representação da tipologia dos movimentos suscitou por parte do organismo municipal responsável pela proteção civil uma visão mais assertiva, nomeadamente no setor urbano, impondo limitações à circulação e permanência de veículos e pessoas, que culminou na realização de obras parciais de estabilização. Este

processo de *decision making* municipal, antecipou-se às ações de redução da vulnerabilidade por parte dos organismos da administração central e regional, focados em ações de prevenção e sensibilização.

4. Discussão

A progressiva inclusão dos riscos naturais, tecnológicos e mistos nas políticas de ordenamento território, com valorização da escala local/municipal, assim como a uniformização do planeamento de emergência, determinou abordagens distintas e sucessivas, de exploração metodológica e de generalização da utilização digital de informação.

4.1 A cartografia

Os Sistemas de Informação Geográfica, pelas suas características de incorporação de dados com diferente proveniência e formato, pela capacidade de tratamento e manipulação de dados, pela capacidade de produção de *outputs* cartográficos, mas essencialmente pela democratização no acesso e visualização de informação, determinaram profundas alterações à escala municipal, nomeadamente na gestão do risco. A par de muitas outras, podem ser consideradas neste contexto, como mais relevantes: (1) a capacidade de utilização de informação a partir de produtores institucionais reconhecidos, assim como a imposição de normas e formatos universais, o que configura a opção *top-down* de políticas de gestão de informação; (2) a possibilidade de intermediação entre diferentes serviços e entre sistemas tecnológicos de informação, nomeadamente cartográfica, o que possibilita a difusão e validação da informação, determinando que informação e cartografia originada em determinado contexto possa ser utilizada em outros, o que é demonstrado na utilização de cartografia de componentes de risco na REN, nos planos de ordenamento ou de emergência; (3) a relação mais próxima da cartografia com os utilizadores, pela capacidade reprodutiva, acesso e disponibilização de informação, interna e externa. Conforme referido anteriormente, a alteração, nos últimos anos, do quadro de referência dos riscos em Portugal, dando-se especial incidência à atuação a nível municipal, determinou a necessidade de articulação entre as opções de política *top-down* com os recursos e entendimentos locais, numa prática *bottom up*, o fez frequentemente salientar que a capacidade local de produzir modelos para os processos de perigosidade, cartografia de suscetibilidade, exposição ou vulnerabilidade, está dependente do acesso a dados e recursos, frequentemente não validados, sem escala de resolução, ou apresentando séries limitadas (ex. meteorológicas, escoamento, tráfego, socorro e emergência, etc.). Discutindo com mais pormenor a cartografia das componentes do risco, à escala regional a municipal, frequentemente se verifica que a cartografia dos riscos, ou as componentes consideradas, não são coincidentes com as assunções ou orientações de nível hierárquico superior (nacional ou regional). Este facto pode decorrer de um determinado processo à escala intermunicipal ou regional ter importância, mas não incidência municipal específica (ex. inundações em Alvaiázere), ou de determinado processo natural não estar incorporado nos referenciais nacionais (ex. radioatividade natural na região centro), ou corresponder a manifestações específicas à escala local e subestimadas

nas orientações gerais (ex. fluxos de detritos em Arganil). Esta aparente inconformidade provoca frequentemente antagonismo entre níveis da administração, promove níveis de especificidade baixos de governação do risco, com generalizações frequentes, mas essencialmente uma menor acuidade na avaliação do risco, até porque esta intermediação condiciona frequentemente a alocação de recursos.

Quando se analisam as escalas de trabalho e do *output* final emerge que esta constitui um tema frequente de conflito entre os promotores e as equipas de trabalho em função dos recursos e métodos, mas também pelo tempo de execução e recursos financeiros alocados. São exemplo desta necessidade de conciliação de posições no caso do PROT-Centro, e na avaliação da suscetibilidade para os municípios de Coimbra e Condeixa-a-Nova.

A escala de trabalho e a dimensão da unidade de referência no processamento da informação e na produção dos *outputs* cartográficos é frequentemente condicionada por suportes digitais diferenciados à escala municipal, por exemplo entre a área urbana e rural (ex. Arganil, Coimbra, Soure), ou por cartografia prévia obtida por tecnologias diferenciadas, ou com escala imprecisa. Embora atualmente se registem disponibilidades consistentes de trabalho ao nível municipal a escala próximas de 1/10000, os exemplos apresentados demonstraram que a escala mais frequentemente utilizada é 1/25000, e excepcionalmente 1/10000, ao nível municipal. Na Figura 3 aparecem representadas as escalas de *input* e de *output* para os elementos de análise considerados. Assiste-se com regularidade à apresentação de *layouts* cartográficos a escalas maiores, quando comparada com a escala de trabalho, ignorando os metadados da informação e explorando as capacidades reprodutivas dos SIGs. Este procedimento é comumente utilizado, sem capacidade de controlo das equipas de trabalho, quando se utiliza a cartografia das componentes do risco em outros *outputs*, que não o original da construção.

Outros aspetos que frequentemente emergem da falta de dados e recursos para a modelação e representação cartográfica são: (1) a generalização de dados ou séries de dados; (2) a utilização de metodologias heurísticas de cruzamento de dados, sem reconhecimento da importância relativa de cada um; (3) a definição de um número de classes de representação sem um suporte estatístico explicativo; (4) a utilização de ferramentas de generalização cartográfica da amostragem baseadas em distribuições uniformes, recorrendo a *buffers* ou a corredores.

Este último tópico sugere um tópico que condiciona os *outputs* cartográficos, e que resulta da utilização dos limites administrativos/estatísticos (região, município, freguesia, secção/subsecção estatística) como área de amostragem e validação, em oposição aos contextos geográficos (físicos e sociais), marcando a representação das variáveis e dos processos associados, distorcendo a representação nos limites da análise, condicionando os níveis de variação das componentes.

Ao nível local, e com especial incidência na cartografia das componentes do risco, assiste-se com frequência à falta de informação atualizada das áreas com maior distúrbio. Em especial nas áreas peri-urbanas e rururbanas os dados das variáveis físicas de transformação e modelação do território e dos processos associados, bem como as variáveis socioeconómicas encontram-se modificados, levando a generalizações ou à consideração de áreas com homogeneidade de dados, apesar da complexidade

crecente das componentes. Este problema foi sentido em Coimbra na utilização da variável uso do solo condicionante da suscetibilidade ou ao nível da avaliação dos elementos expostos e condições de fluxo hidráulico, à semelhança dos trabalhos apresentados para Condeixa-a-Nova e Soure.

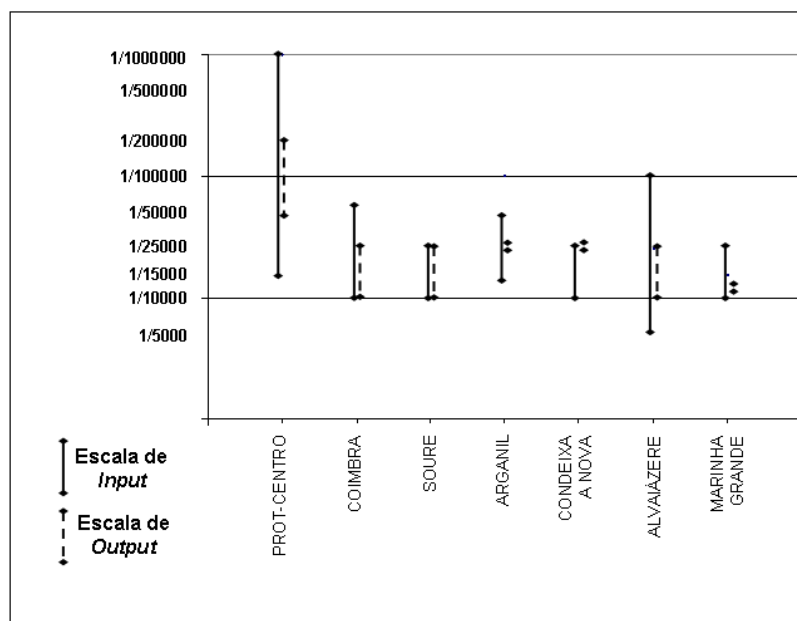


Figura 3: Escalas de *input* e *output* utilizadas nos vários elementos de análise.

Os processos contemporâneos de consolidação urbana são frequentemente suportados por modelos anteriores e representações cartográficas que subestimam a sobrecarga, o que promove que as ferramentas e recursos de proteção civil tenham uma adaptação diferida no tempo, com os impactos negativos decorrentes.

4.2 O modelo de governação

A análise dos elementos apresentados e o enquadramento respetivo no modelo de governação do risco do IRGC (2005), assim como a incidência dos mesmos sugere um conjunto de reflexões. Na Tabela 2 aparecem representados os vários níveis de governação dos riscos envolvidos ou suscitados nos vários elementos de análise. Salienta-se que o foco inicial é genericamente de identificação dos perigos e análise do risco, constituindo esta fase de introdução ao modelo aquela que suscita por parte dos promotores institucionais as menores dificuldades de articulação organizacional e de envolvimento de atores. Os resultados mostram que o modelo de governação não incorpora frequentemente a avaliação do risco, determinando contudo o poder de implementação e de decisão, nomeadamente ao nível dos instrumentos de ordenamento do território ou de aplicação de regimes jurídicos específicos. A estratégia de comunicação surge associada aos exemplos em que transparece a avaliação do risco, através dos impactos territoriais dos processos e das medidas de mitigação. Este facto sugere que a estratégia de comunicação e envolvimento dos atores se considera como fundamental na avaliação e assunção dos impactos dos processos ou eventos perigosos potenciais, mas não na decisão,

nomeadamente nos condicionamentos associados ao ordenamento do território. O exemplo da orla costeira da Marinha Grande, ao não ter um promotor institucional inicial, parece ilustrar que a decisão e os processos de implementação resultaram da validação da fonte académica.

Como elemento adicional, e que deve suscitar uma reflexão no modelo de governação, provem do facto de que os processos de avaliação das componentes do risco serem utilizadas diferidamente para outros níveis da gestão do risco (ex. gestão da emergência), sem acautelar as limitações metodológicas, mas essencialmente sem tem em conta a revisão e a atualização da cartografia e das variáveis dos modelos (*recycling* no modelo de gestão).

Tabela 2

Domínio Territorial	Fases de governação do risco			
	Identificação dos perigos e análise do risco (<i>pre-assess. e risk appraisal</i>)	Caracterização e avaliação do risco (<i>tolerability e acceptability</i>)	Gestão do risco (<i>implementation e decision making</i>)	Comunicação (<i>communication</i>)
Região Centro	Sim	Sim	Sim (parcial)	Sim
Munic. Coimbra	Sim	-	Sim	-
Munic. Arganil	Sim	-	Sim (parcial)	-
Munic. de Soure	Sim	-	Sim	-
Munic. Cond. a Nova	Sim	-	Sim	-
Mun. de Alvaiázere	Sim	Sim	Sim	Sim
Orla costeira do mun. da Marinha Grande	Sim (indireta)	-	Sim	-

4.3 As respostas locais

Os exemplos apresentados e a forma como o modelo de governação do risco se desenvolve sugerem que ao nível local/municipal se observa uma forte ligação entre a caracterização dos perigos e análise do risco com os instrumentos de ordenamento do território, e menos uma abordagem que envolva todos os níveis de gestão do risco. Apesar desta constatação é de salientar os exemplos crescentes ao nível municipal em que se estabelecem modelos que articulam o ordenamento do território e a gestão da emergência. É exemplo desta prática o caso do município de Alvaiázere, e que resultou da implementação da orientação *top down* configurada pela Lei nº 65/2007.

A inclusão das vivências, perceções e práticas locais nas medidas de gestão do risco permite o envolvimento continuado dos vários atores no processo de avaliação do risco, reconhecendo as especificidades. Este processo pode ser determinante quer ao nível da identificação dos perigos e análise do risco, veja-se o exemplo de Arganil, quer na identificação das dinâmicas de transformação do uso e ocupação do território, como nos exemplos de Coimbra e Soure, quer ao nível da inclusão das componentes do risco nos planos de emergência de proteção civil, como nos casos de Condeixa-a-Nova e Alvaiázere, assim como suportar o processo de decisão, como no caso da Marinha Grande.

A escala local/municipal possibilita, para além deste processo de validação, a promoção de relações de confiança e cooperação, o que contribui para o envolvimento dos atores no processo e momentos de decisão. É contudo de salientar que os atores apresentam tempos de resposta distintos, sendo os contributos e grau de envolvimento marcados pelas estratégias de comunicação prévias. São exemplos

desta determinação a participação da Comissão Mista de Coordenação do PROT-Centro, ou dos atores locais em Alvaiázere, com registos crescentes de envolvimento em função da comunicação prévia.

A escala municipal é de acordo com as orientações *top down* (ex. Dec. Lei nº 115/2010, Dec. Lei nº 316/2007, Lei nº 65/2007, Desp. n.º 27660/2008) a mais adequada para as medidas de prevenção e mitigação do risco, e permitindo a melhor articulação entre a gestão do risco e os instrumentos de gestão do território, o que se encontra ilustrado pelos exemplos que constam da Tabela 1.

Neste último aspeto há que salientar a importância da seleção das classes de suscetibilidade para figurarem nos instrumentos de ordenamento de condicionamento do uso e ocupação do solo, por exemplo a seleção das classes superiores de suscetibilidade, incorporando os conhecimentos e expectativas locais dos atores, como o ocorrido em Coimbra e Soure ou Condeixa-a-Nova, e tendo transposição para o regulamento do Plano Diretor Municipal.

A escala municipal de gestão do risco potencia a implementação de práticas de uso e transformação do solo, decorrentes da avaliação da suscetibilidade, assim como o envolvimento das atores, por exemplo na redução da exposição a fogos florestais ou a cheias, no condicionamento de alterações topográficas (escavação, aterro), de coberto vegetal ou das condições de escoamento ou permeabilidade.

O enquadramento municipal para a gestão do risco torna possível o estabelecimento de ações de prevenção e mitigação do risco de acordo com os contextos geográficos parcelares do seu território, e reconhece as dinâmicas de transformação mais intensas e complexas. Dois desses exemplos foram contemplados por processos de análise com escala mais detalhadas e métodos distintos em Coimbra e em Soure, dada a elevada pressão urbana, tendo no caso de Coimbra suscitado obras de redefinição e estabilização hidráulica em diferentes cursos de água.

De acordo com o modelo de governação a escala local/municipal permite: (1) a integração fácil de diferentes tipos de conhecimentos, práticas e experiências; (2) o reconhecimento por parte dos atores da eficácia das medidas e recursos da gestão e emergência, alterando perceções e comportamentos; (3) a mobilização de voluntários ou a disponibilização de meios de entidades públicas e privadas; (4) a adoção de soluções mais adequadas relativas a análise de custo-benefício para mitigação do risco.

5. Conclusões

A escala local/municipal emerge como base institucional para os modelos de governação do risco em Portugal, surgindo segundo Birkmann et al (2007) ou Apel et al. (2009) como a base para a construção de estratégias de gestão do risco, baseadas na comunidade e contando com o envolvimento dos atores.

Os exemplos apresentados identificam contudo limitações neste foco local/municipal que parecem radicar em cinco razões principais: (1) acesso a dados e a recursos técnicos; (2) discussão multiscal da gestão do risco e operacionalização da emergência; (3) ajustamento de instrumentos de políticas *top down* as práticas, perceções e expectativas locais; (4) comunicação e envolvimento dos atores nos modelos de governação do risco; (5) aplicação diferida da cartografia produzida. Em termos

específicos ressaltam o conflito metodológico sobre a escala de trabalho e dos *outputs* cartográficos, a frequente simplificação da complexidade das componentes do risco nas áreas sujeitas a maior dinâmica de transformação, ou ainda a transposição da cartografia das componentes do risco para outros níveis da gestão ou do ordenamento do território, sem validação metodológica ou atualização, o que é salientado por Measham et al. (2011), como a necessidade de introdução de práticas adaptativas na gestão local. A abordagem ainda faz salientar a escala local/municipal como a melhor forma de aplicar um modelo de gestão do risco que articule a análise dos processos e avaliação do risco, o julgamento dos processos e impactos territoriais, a implementação das ações de mitigação e de decisão, a par de uma forma continuada de envolvimento dos cidadãos e atores, como sugerem Aven e Renn (2010) ou Weichselgartner and Kasperson (2010).

6. Bibliografia

- Apel, H., Aronica, G.T., Kreibich, H., Thielen, A.H. (2009). “Flood risk analysis – how detailed do we need to be?”. Nat. Hazards **48**: 79-98.
- Aven, T., Renn, O. (2010). Risk Management and Governance. Concepts, Guidelines and Applications. Springer-Verlag, Berlin, 276p.
- Beck, U. (1986). Risk Society: Towards a New Modernity. Sage Publications, 260p.
- Birkmann, J. (2007). “Risk and vulnerability indicators at different scales: applicability, usefulness and policies implications”. Environmental Hazards **7**: 20-31.
- Cutter, S.L., Boruff, J.B., Shirley, W.L. (2003). “Social vulnerability to environmental hazards”. Soc. Sci Q. **84**(2): 242-261.
- Duarte, C. (2007). As Arribas Calcárias de S. Pedro de Moel. Importância da Geologia na Valorização do Território. Mestrado, Fac. Ciências e Tecn. Univ. de Coimbra.
- Fekete, A., Damm, M., Birkmann, J. (2010). “Scales as a challenge for vulnerability assessment”. Nat Hazards **55**: 729-747.
- FEMA (2010). Developing and Maintaining Emergency Operations Plans. Federal Emergency Management Agency, Comprehensive Preparedness Guide 101, 124p.
- Fischer, F. (2003). Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices. Oxford University Press, Oxford, 266p.
- IRGC (2005). Risk Governance: Towards an Integrative Approach. White Paper 1. International Risk Governance Council, Geneva, 156p.
- Kasperson, J.X., Kasperson, R.E., Dow, K. (2001). Global environmental risk and society. Global environmental risk. J.X. Kasperson and R.E. Kasperson (Eds.). Tokyo/London, United Nations University Press, Earthscan: 1-48.
- Measham, T.G., Preston, B.L., Smith, T.F., Brooke, C., Gorddard, R., Withycombe, G., Morrison, C., 2011. Adapting to climate change through local municipal planning: barriers and challenges. Mitig. Adapt. Strateg. Glob. Change **16**: 889-909.
- Mendes, J.M (2009). “Social Vulnerability Indexes as Planning Tools: Beyond the preparedness paradigm”. Journal of Risk Research **12**(1): 43-58.
- Santos, P.P., Tavares, A.O; Cunha, L.; Mendes, J.M., Leal, C. (2012). Governação (ou planeamento de emergência) à escala municipal: um caso de estudo no concelho de Alvaiázere. Riscos, Segurança e Sustentabilidade. Guedes Soares, Teixeira & Jacinto (Eds.). Edições Salamandra: 221-235.

- Tavares, A., Cantimelo, M. (2006). Suscetibilidade a cheias e a fluxos de detritos a partir de registo históricos e dados paleogeográficos. O caso do município de Arganil. Livro de Resumos VII Congresso Nacional de Geologia 1, Estremoz: 367-370.
- Tavares, A., Neves, L., Silva, N., Cantimelo, M., Matos, R. (2006). Caracterização física aplicada ao ordenamento municipal. O caso do concelho de Condeixa-a-Nova. Livro de Resumos VII Congresso Nacional de Geologia 1, Estremoz: 371-374.
- Tavares, A.O. (2008). “A Gestão Territorial dos Riscos Naturais e Tecnológicos e o Ordenamento do Território. A perspetiva a partir do Plano Regional de Ordenamento do Território – Centro”. RevCEDOUA 22(2): 59-73.
- Tavares, A.O. (2010). Riscos Naturais e Ordenamento do Território. Modelos, Práticas e Políticas Públicas a partir de uma reflexão para a Região Centro de Portugal. Prosp. e Planeamento 17: 33-55.
- Tavares, A.O., Andrade, A.I., Santos, P. (2010). Avaliação das áreas inundáveis a partir de registos históricos e paleohidrogeomorfológicos. Aplicação ao ordenamento do município de Soure. Atas do VIII Congr. Nac. Geol., e-Terra Revista Eletrónica de Ciências da Terra 9(4), 4p.
- Tavares, A.O., Cunha, L. (2008). Perigosidade natural na gestão territorial. O caso do município de Coimbra. A Terra Conflito e Ordem. Ed. MMGUC: 89-100.
- Tavares, A.O., Duarte, L.V., Duarte, C. (2010). “Avaliação da suscetibilidade a movimentos de massa nas arribas costeiras entre S. Pedro de Moel e a Praia da Polvoeira”. Atas do VIII Congr. Nac. Geol., e-Terra Revista Eletrónica de Ciências da Terra 9(6), p.4.
- Tavares, A.O., Mendes, J.M. (2010). Risk prevention, risk reduction and planning policies: misunderstandings and gaps in a local context. Risk, Models and Applications – Selected Papers. Kremers and Susini (Eds.). CODATA Germany, Lecture Notes in Information Sciences, Berlin: 73-88.
- UNISDR (2009). Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. United Nations Press, Geneva: 187p.
- Weichselgartner, J., Kasperson, R.E., (2010). Barriers in the science-policy-practice interface: Toward a knowledge-action-system in global environmental change research. Global Environ. Change 20: 266-277.

Multifuncionalidade, conectividade e políticas de conservação da natureza: escalas e desajustes

Helena Madureira, Departamento de Geografia da UP, CEGOT, hmadureiramail@gmail.com

Laure Cormier, Universidade Paris Diderot, CNRS Ladyss, laurecormier@yahoo.fr

Resumo

Sustentando-nos na hipótese de que o conceito de infraestrutura verde, ainda que não sedimentado formalmente nos quadros legislativos internacionais e nacionais, tem os seus princípios fundamentais disseminados por vários instrumentos e políticas que versam sobre a proteção da natureza e da biodiversidade, procuramos neste artigo evidenciar os modelos de integração do conceito, e dos seus princípios fundamentais, em França e Portugal. Inferimos que o princípio da conectividade ecológica se encontra visivelmente disseminado, enquanto que o princípio da multifuncionalidade surge associado à escala local. Focando-nos na escala local, sublinhamos a necessidade de desenvolver metodologias de avaliação e de apoio à decisão que permitam uma efetiva incorporação dos princípios da conectividade e da multifuncionalidade nas políticas de conservação da natureza.

Palavras-chave

Infraestrutura verde; conservação da natureza; multifuncionalidade; conectividade

Abstract

Based on the hypothesis that the concept of green infrastructure, although not formally established in international and national legal frameworks, has its fundamental principles disseminated through several regulatory instruments focused on nature conservation, this article examines the dissemination of those principles in France and Portugal. We infer that the principle of ecological connectivity is visibly widespread, while the principle of multifunctionality arises associated with local scale approaches. By focusing at local scales, we emphasize the need to develop assessment methodologies and decision support tools to enable an effective incorporation of the principles of connectivity and multifunctionality in nature conservation policies.

Keywords

Green infrastructure; nature conservation; multifunctionality; connectivity

1. Introdução

As políticas modernas de proteção da natureza e da biodiversidade têm raízes nos movimentos conservacionistas que emergiram no contexto das fortes transformações sociais, ambientais, económicas e científicas associadas à revolução industrial. A contradição entre o crescente reconhecimento dos valores associados à natureza e a consciencialização da sua progressiva perda sustentou a ideia da necessidade de proteção de determinados espaços naturais considerados excepcionais do ponto de vista ambiental, cultural ou estético (Jongman 1995). A ideia de reserva de proteção integral, marcada simbolicamente pela declaração do primeiro parque nacional (Yellowstone, EUA, 1872), sedimentou-se como pedra basilar das políticas de conservação da natureza em diversos países.

A crescente consciencialização das pressões antrópicas sobre a paisagem provocou que, ao longo da segunda metade do século XX, as políticas de conservação da natureza fossem progressivamente abandonando essa visão restrita da conservação focada nos habitats naturais de valor excepcional, e integrando a preservação de valores ecológicos das paisagens e habitats seminaturais (Bennett & Wit 2001).

Simultaneamente, foram-se consolidando novas abordagens à proteção da natureza e da biodiversidade, designadamente pela incorporação das teorias da biogeografia das ilhas ou das metapopulações. Emergia então a convicção de que a fragmentação dos habitats conduzia à perda de biodiversidade tanto no interior como no exterior das áreas protegidas e, como reação, a necessidade de defender a conectividade enquanto conceito capaz de responder a essa crescente pressão. O pressuposto, amplamente estudado no domínio da ecologia da paisagem nas últimas décadas (Ahern 2003; Forman 1995; Hess & Fischer 2001; Opdam 2006), é o de que uma das principais ameaças à biodiversidade é, para além da redução em número e em área dos habitats naturais, a sua fragmentação por estruturas construídas.

Como resultado, assistiu-se a uma clara mudança dos objectivos das políticas de conservação da natureza, que para além de incidirem sobre as áreas com forte concentração de recursos naturais passaram também a privilegiar as ligações entre si e entre essas áreas e aquelas mais fortemente humanizadas. Trata-se, de acordo com Jongman e Pungetti (2004), de um conjunto interligado de alterações no domínio da conservação da natureza: do isolamento para a conectividade, de uma abordagem concêntrica para uma abordagem periférica e, consequentemente, do local para o global.

Conceitos como corredores ecológicos ou estruturas ecológicas, estreitamente conotados com a ideia da conectividade, têm vindo, deste modo, a desenvolver-se nas últimas décadas, e particularmente a partir da década de 90, quando proliferaram numerosas aplicações em programas à escala local, regional ou nacional. As políticas territoriais integram e lideram, portanto, esta tendência, incorporando múltiplas regulamentações que visam proteger e promover os espaços naturais utilizando as matrizes conceptuais dos corredores e estruturas ecológicas. Desde as recomendações e diretivas provenientes do direito internacional, e especificamente da União Europeia¹, até às normas e instrumentos aplicáveis à escala local, regista-se uma verdadeira profusão de disposições regulamentares com incidência territorial que evidencia a sua disseminação internacional (Jongman et al. 2004)

Nos últimos anos, uma nova designação, a “infraestrutura verde”, veio-se juntar ao já intrincado rol de termos utilizados no domínio da conservação da natureza e da biodiversidade. Com variadas definições em circulação, que refletem os diferentes contextos disciplinares e geográficos de aplicação (Ahern 2007; Benedict & McMahon 2002; Sandstrom 2002; Tzoulas et al. 2007; Walmsley 2006), é

¹ Na escala europeia destacam-se iniciativas como a «Rede Natura 2000», o programa «Emerald Network» ou a «Rede Ecológica Pan-Europeia».

possível destacar os seus dois princípios fundamentais: a conectividade e a multifuncionalidade (Ahern 2012; European Environment Agency 2012; Madureira et al. 2011; Mazza et al. 2011; Roe & Mell 2012).

A “infraestrutura verde” insere-se, portanto, numa linha de continuidade com o conceito de estrutura ecológica, sublinhando a importância da conectividade, mas distingue-se deste por destacar a relevância do princípio da multifuncionalidade. O princípio da multifuncionalidade, isto é, a capacidade de responder simultaneamente às múltiplas funções e benefícios atribuídos aos espaços naturais, tem sido precisamente considerado o aspeto chave o conceito de “infraestrutura verde” (Ahern 2012; IAU 2011; Roe & Mell 2012; Science for Environment Policy 2012). Benefícios que não cessam de se multiplicar, e que são enaltecidos por domínios disciplinares diversificados. A proteção e a promoção da biodiversidade, o contributo para a adaptação às alterações climáticas e à maior frequência de eventos climáticos extremos, ou a mitigação da poluição atmosférica, constituem alguns dos mais recorrentes benefícios ambientais atribuídos à presença de espaços naturais. Por outro lado, os espaços naturais continuam a ser perspectivados como elementos qualificadores da paisagem e como promotores da qualidade de vida das populações, designadamente por responderem à crescente valorização de atividades recreativas ao ar livre. A crescente importância dada à avaliação económica, em termos de custos e benefícios, das diversas funções atribuídas à infraestrutura verde é um indicador de uma perspetiva holística sobre os benefícios associados aos espaços naturais (Science for Environment Policy 2012).

Neste artigo procuramos refletir sobre a disseminação do conceito de infraestrutura verde nas políticas de conservação da natureza. Sustentamo-nos na hipótese de que o conceito de infraestrutura verde, ainda que não sedimentado formalmente nos quadros legislativos internacionais e nacionais, tem os seus princípios fundamentais disseminados por vários instrumentos e políticas que versam sobre a proteção da natureza e da biodiversidade (Mazza et al. 2011). Focando-nos na análise de programas e instrumentos de diversos âmbitos e escalas em Portugal e em França, procuramos evidenciar concordâncias e divergências nos modelos de integração dos princípios da conectividade e da multifuncionalidade nas políticas e instrumentos de conservação da natureza.

2. A emergência do conceito de infraestrutura verde nas políticas comunitárias

No contexto da União Europeia, o conceito de infraestrutura verde emergiu implicitamente como prioridade na política de conservação da natureza com a Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020 (Comissão Europeia 2011), quando define como uma das ações prioritárias “estabelecer prioridades para a recuperação e promoção da utilização de infraestruturas verdes”. Tendo em vista a preparação de uma estratégia para a criação de uma infraestrutura verde de âmbito europeu, vários projetos têm sido financiados, e foram já avançadas as recomendações gerais (European Commission 2012a). A introdução da designação “infraestrutura verde” nas políticas de conservação da natureza é justificada

por se considerar que assegurar a conservação das áreas designadas na Natura 2000, assim como promover a sua conectividade, é uma medida necessária, mas não suficiente, tendo-se também de promover abordagens territoriais mais abrangentes (European Commission 2012b).

A opção por uma estratégia para a criação de uma infraestrutura verde de âmbito europeu insere-se, assim, numa linha de continuidade de variadas iniciativas que têm vindo a ser desenvolvidas para mitigar os efeitos da fragmentação dos habitats através da promoção da conectividade ecológica entre as áreas nucleares de conservação da natureza. A criação de uma “Rede Ecológica Pan Europeia” (PEEN - Pan-European Ecological Network) ao abrigo da Estratégia Pan-Europeia para a Diversidade Biológica e Paisagística, é um dos mais emblemáticos exemplos de aplicação do conceito de estrutura ecológica na escala europeia (Jongman et al. 2011), refletindo a necessidade de se prolongar a conservação da natureza além das áreas protegidas e a interiorização da importância da conectividade ecológica.

Os objetivos para a criação de uma infraestrutura verde de âmbito europeu são porém mais vastos, e incluem: i) combater a perda de biodiversidade através do aumento da conectividade entre as áreas naturais existentes e da sua coerência ecológica; ii) proteger e restabelecer o bom funcionamento dos ecossistemas e assegurar o fornecimento dos seus múltiplos serviços, assim como contribuir para as medidas de mitigação e adaptação às alterações climáticas; aumentar a resiliência dos ecossistemas aumentando a sua conectividade espacial e funcional; promover o planeamento integrado identificando “zonas multifuncionais” ou incorporando medidas de recuperação de habitats ou elementos de conectividade ecológica em várias políticas e planos com incidência territorial (European Commission Directorate-General for the Environment 2010)

Sobre a ótica do conceito de infraestrutura verde, a Comissão Europeia evidencia uma visão mais holística sobre a conservação da natureza, em que se procura acrescentar aos objetivos puramente ecológicos das anteriores estratégias, uma visão mais abrangente sobre os serviços ecossistémicos que a natureza proporciona. A utilização desta designação *has the advantage of making clear that green infrastructure is not only a nature conservation matter: all sectors influence green infrastructure and stand to gain from it* (Mazza et al. 2011). A conectividade e multifuncionalidade, princípios-chave do conceito de infraestrutura verde, estabelecem-se assim na política europeia de conservação da natureza.

3. França e Portugal: da inexistência da designação às aproximações ao conceito

Nem França nem Portugal possuem no seu quadro jurídico a designação de “infraestrutura verde”, pelo que, neste artigo, analisamos os instrumentos ou regulamentações que, que pelos objetivos e princípios, se poderão considerar mais próximos. No caso francês focamo-nos no recente instrumento “Trame Verte et Bleue”, ou simplesmente “Trame Verte”, enquanto no caso português selecionamos a Reserva Ecológica Nacional e as disposições relativas à Estrutura Ecológica (Figura 1).

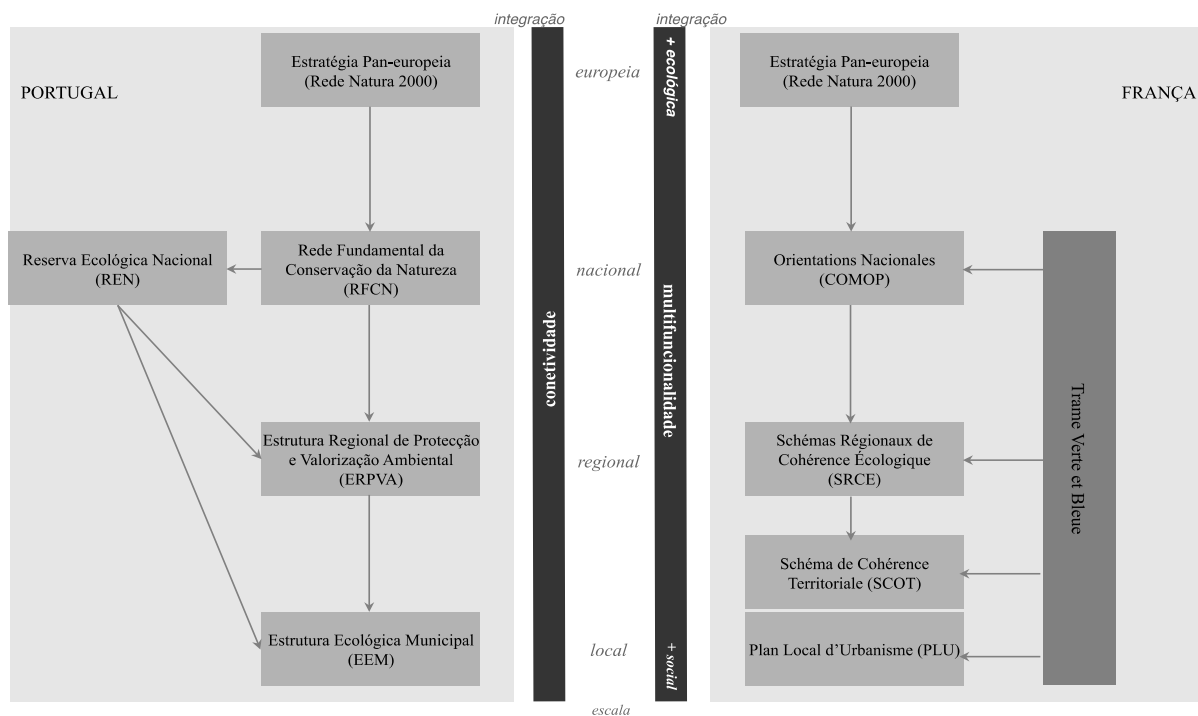


Figura 1 – Esquema síntese da integração dos princípios da conectividade e da multifuncionalidade nas políticas de conservação da natureza em Portugal e em França.

3.1. França

Nos últimos anos tem-se vindo a assistir em França a um intenso movimento tendo em vista a instauração de medidas potenciadoras das conectividades ecológicas. Este movimento sucede-se a duas primeiras aproximações à proteção da natureza desenvolvidas desde o início do século XX (a fase “espécies” e a fase “espaços”). As estruturas ecológicas surgem como a terceira etapa da conservação da natureza (Bonnin 2008).

França ratificou em 1996 a Estratégia Pan-Europeia da Diversidade Biológica e Paisagística, que visava instaurar uma “Rede Ecológica Pan-Europeia”. Assim, em 1999, a “Loi sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire” (LOADDT) de Dominique Voynet, introduzindo os “Schémas de Services Collectifs des Espaces Naturels et Ruraux” (SSCENR), foi a primeira tradução nacional da estratégia pan-europeia. Esta medida deveria conduzir à criação de estruturas ecológicas regionais, mas devido à fraca adesão das diferentes regiões, não teve os resultados anunciados.

Em 2007 o governo francês incitou um movimento geral de reflexão sobre os desafios a longo prazo em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável. Agregou, através do que ficou conhecido como “Grenelle de l'Environment”, “os agentes do desenvolvimento sustentável” em cinco grupos: estado, coletividades locais, ONG's, entidades patronais e assalariados. A “trame verte et bleue” emergiu como uma das medidas fundamentais do “Grenelle de l'Environment”, sintetizando os esforços de combater a perda de biodiversidade e de materializar os compromissos do Estado relativamente à estratégia pan-europeia.

O termo “trame verte et bleue” foi oficializado em 2009 na Lei “Grenelle 1” (loi n° 2009-967 du 3 août 2009), que materializa e programa por 5 anos as conclusões das discussões do “Grenelle de

l'Environment". A "trame verte" é aí apontada como sendo constituída pelas áreas protegidas designadas no direito ambiental e pelos territórios que asseguram a sua conexão o funcionamento global da biodiversidade. A noção de "trame verte" é portanto neste contexto sobretudo associada à conservação da biodiversidade.

A denominada Lei "Grenelle 2" (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010) implementa e precisa este projeto através de um conjunto de medidas destinadas a preservar a biodiversidade. Concretiza-se que a "trame verte" e a "trame bleue" têm como objetivo combater a perda de biodiversidade, contribuindo para a preservação, gestão e restabelecimento do bom estado dos ecossistemas necessários às continuidades ecológicas, tendo em conta as atividades humanas, e particularmente agrícolas, em contexto rural (art. L. 371-1-I, code environnement).

Gerir a questão da biodiversidade invoca necessariamente escalas diferenciadas. Neste sentido, considera-se necessário contextualizar a "trame verte" na escala nacional (orientações gerais – COMOP), regional (SRCE), intermunicipal (SCOT) e local (PLU) (Figura 1). Ao nível nacional define-se o quadro geral dos desafios nacionais e transfronteiriços tendo em vista manter e restaurar as continuidades ecológicas. As grandes infraestruturas, por exemplo rodoviárias e ferroviárias, devem ser compatíveis com as orientações nacionais. Os "Schémas Régionaux de Cohérence Écologique" (SRCE) têm por objetivo definir a cartografia regional da "trame verte et bleue" tendo em consideração as reservas de biodiversidade. Numa abordagem "top-down", os SRCE impõem-se aos Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), que devem incluir as delimitações da "trame verte" regional.

Assim, a originalidade das leis Grenelle, comparativamente com a lei Voynet, consiste na obrigatoriedade dos documentos de urbanismo locais (SCOT e PLU) terem em conta a noção de "trame verte" nas suas disposições regulamentares. Se os SSCENR não tiveram grande sucesso no início dos anos 2000 (poucas regiões os implantaram), os seus sucessores (os SRCE) estão atualmente em realização e estima-se a sua conclusão em finais de 2013. Regista-se uma forte dinâmica nas diferentes regiões tendo em vista a reflexão sobre a gestão da biodiversidade através do conceito de estrutura ecológica. Numerosos atores de horizontes diversificados (agricultura, caça, urbanismo, ambiente, ...) estão mobilizados na elaboração dos SRCE, participando na construção de uma visão partilhada sobre a "trame verte" na escala regional.

A grande dificuldade reside na efetivação deste documento na escala local. Ao não considerarem as modalidades de articulação das orientações gerais nacionais e do SRCE com os instrumentos de escala local - intermunicipais e municipais -, a ambição destes documentos permanece relativamente teórica (Camproux-Duffrène & Lucas 2012). Permanecem dúvidas sobre o modo de articulação das diversas escalas, designadamente sobre a exequibilidade da transposição de delimitações de áreas naturais e corredores ecológicos à escala regional para a escala municipal.

O SCOT tem de definir a « trame verte » do seu território, mas possui uma grande amplitude de interpretações do SRCE, o que lhe permite integrar características relativas ao seu contexto ecológico,

geográfico, socioeconómico e histórico. Esta delimitação territorial, no SCOT e depois no PLU, confere peso jurídico à « trame verte » em função dos instrumentos de planeamento urbanístico mobilizados.

3.2. Portugal

O termo “infraestrutura verde” não é utilizado no sistema de planeamento português. A designação que podemos considerar como mais próxima, a de “estrutura ecológica”, surgiu no sistema de planeamento nacional com a publicação em 1999 do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (DL n.º 380/99, de 22 de Setembro). Contudo, assinalam-se alguns outros conceitos que podem ser considerados similares, sendo nalguns casos percussores à introdução da designação estrutura ecológica no sistema legislativo nacional.

O estabelecimento do conceito de conectividade ecológica no sistema de planeamento português remonta à criação em 1983 da Reserva Ecológica Nacional (REN) (DL n.º 321/83, de 5 de Julho), integrando “todas as áreas indispensáveis à estabilidade ecológica do meio e à utilização racional dos recursos naturais, tendo em vista o correto ordenamento do território” (Artigo 1º).

Com a aprovação da Lei de Bases do Ambiente em 1987 (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril), o objetivo de fomentar continuidades ecológicas é clarificado com a introdução nos objetivos da política de ambiente da noção de “continuum naturale” (Artigo 4º), enquanto “sistema contínuo de ocorrências naturais que constituem o suporte da vida silvestre e da manutenção do potencial genético e que contribui para o equilíbrio e estabilidade do território” (Artigo 5º). Foi também a Lei de Bases do Ambiente que instituiu a REN como um dos instrumentos da política de ambiente e do ordenamento do território, tendo-se posteriormente procedido à sua regulamentação (Lei n.º 93/90, de 19 de Março).

De acordo com o Novo Regime Jurídico da REN (DL n.º 166/2008, de 22 de Agosto), esta é definida uma “estrutura biofísica que integra o conjunto das áreas que, pelo valor e sensibilidade ecológicos ou pela exposição e susceptibilidade perante riscos naturais, são objeto de proteção especial” (Artigo 2º), integrando áreas de proteção do litoral, áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico terrestre e áreas de prevenção de riscos naturais (Artigo 4º). A REN é delimitada a dois níveis: estratégico, relativo ao âmbito nacional e regional; e operativo, relativo ao âmbito municipal. As orientações estratégicas de âmbito nacional são definidas em coerência com o modelo territorial do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), e as de âmbito regional, em coerência com as Estruturas Regionais de Proteção e Valorização Ambiental (ERPVA) dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT). Ambas compreendem as diretrizes e os critérios para a delimitação das áreas da REN a nível municipal. O mesmo artigo define que as áreas da REN são identificadas nas plantas de condicionantes dos planos especiais e municipais de ordenamento do território e constituem parte integrante das estruturas ecológicas municipais.

A Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB) (Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2001) definiu entre as suas 10 opções estratégicas fundamentais

constituir a Rede Fundamental de Conservação da Natureza, que foi consagrada no Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (DL no 142/2008 de 24 de Julho). Esta é composta pelas áreas nucleares de conservação da natureza e da biodiversidade que integram o Sistema Nacional de Áreas Classificadas (Rede Nacional de Áreas Protegidas; Rede Natura 2000; áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais) e pelas áreas de continuidade (Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional e Domínio Público Hídrico). A REN, como as demais áreas de continuidade, “estabelecem ou salvaguardam a ligação e o intercâmbio genético de populações de espécies selvagens entre as diferentes áreas nucleares de conservação, contribuindo para uma adequada proteção dos recursos naturais e para a promoção da continuidade espacial, da coerência ecológica das áreas classificadas e da conectividade das componentes da biodiversidade em todo o território, bem como para uma adequada integração e desenvolvimento das atividades humanas” (Artigo 5º). A ENCNB não enquadra a estrutura ecológica na RFCN, mas explicita que os PROT e os PMOT devem identificar corredores ecológicos cuja função é a de estabelecer ou salvaguardar a ligação e os fluxos genéticos entre as diferentes áreas nucleares de conservação, contribuindo, de modo relevante, para ultrapassar uma visão redutora da conservação da natureza e para promover a conectividade das componentes da biodiversidade em todo o território.

Como referimos atrás, é com o DL nº 380/99, que define o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJGT), que se introduz a designação e o conceito de estrutura ecológica no quadro dos instrumentos de gestão territorial. Define-se que os instrumentos de gestão territorial identificam a estrutura ecológica (Artigo 10º), sendo esta entendida como as “áreas, valores e sistemas fundamentais para a proteção e valorização ambiental dos espaços rurais e urbanos, designadamente as áreas de reserva ecológica” (Artigo 14º).

Relativamente ao âmbito regional, o RJGT determina que os PROT estabelecem “a política regional em matéria ambiental, incluindo a delimitação da ERPVA, bem como a recepção, ao nível regional, das políticas e das medidas estabelecidas nos planos especiais de ordenamento do território” e que instituem as “diretrizes relativas aos regimes territoriais definidos ao abrigo de lei especial, designadamente áreas de reserva agrícola, domínio hídrico, reserva ecológica e zonas de risco” (Artigo 53º).

Quanto ao âmbito municipal, o RJGT explicita que os Planos Diretores Municipais definem a estrutura ecológica urbana (Artigo 70º) e o modelo de organização do território que estabelece os “sistemas de proteção dos valores e recursos naturais, culturais, agrícolas e florestais, identificando a estrutura ecológica municipal” (Artigo 85º). No Decreto Regulamentar que estabelece os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo a utilizar nos instrumentos de gestão territorial (DR nº 9/2009 de 29 de Maio), é apresentada uma outra definição de estrutura ecológica municipal: “conjunto das áreas de solo que, em virtude das suas características biofísicas ou culturais, da sua continuidade ecológica e do seu ordenamento, têm por função principal contribuir para o equilíbrio ecológico e para a proteção, conservação e valorização ambiental, paisagística e do

património natural dos espaços rurais e urbanos” (ficha 29). Esclarece ainda que a EEM existe em continuidade no solo rural e no solo urbano, sendo que: em solo rural compreende as áreas afetadas à RFCN, as áreas sujeitas a riscos e vulnerabilidades e outras áreas de solo delimitadas em função do interesse municipal; em solo urbano compreende os espaços verdes de utilização coletiva e outros espaços, de natureza pública ou privada, que sejam necessários ao equilíbrio, proteção e valorização ambiental, paisagística e do património natural do espaço urbano no que respeita à regulação do ciclo hidrológico, à regulação bioclimática da cidade, à melhoria da qualidade do ar e à conservação da biodiversidade.

4. Infraestrutura verde, multifuncionalidade, conectividade: escalas e desajustes

Uma análise comparada dos modos de articulação dos princípios da conectividade e da multifuncionalidade em França e Portugal remete-nos, em primeiro lugar, para a necessidade de diferenciar os modelos genéricos de integração desses princípios. França iniciou nos últimos anos uma reformulação das políticas de conservação da natureza tendo em vista a instauração de um instrumento mobilizador para todas as escalas de intervenção. Como se em Portugal uma única figura legislativa, por exemplo uma Estrutura Ecológica Nacional, reunisse os objetivos da Estrutura Ecológica, da Reserva Ecológica Nacional, da Reserva Agrícola Nacional, do Domínio Público Hídrico e da Rede Natura 2000, ideia aliás já proposta e discutida no panorama nacional (Magalhães 2001). Apesar destas diferenças, podemos sistematizar algumas ideias chave sobre a integração dos princípios da conectividade e da multifuncionalidade nos dois casos em estudo.

O reconhecimento da importância da conectividade ecológica é claramente explícito nas políticas, instrumentos e regulamentações analisadas, podendo-se mesmo afirmar que o seu estabelecimento ou manutenção é atualmente um dos principais objetivos das políticas de conservação da natureza e da biodiversidade. Confirma-se portanto a tendência genericamente apontada de alterações no domínio das políticas de conservação da natureza, patente na alteração do enfoque no isolamento para a conectividade, e de uma abordagem concêntrica para uma abordagem periférica.

A integração do princípio da multifuncionalidade não se encontra diretamente explicitada. De facto, evidencia-se uma genérica valorização da dimensão ecológica nos objetivos e definições elencados nos dois casos em estudo, sendo apenas na escala regional, e sobretudo na escala local, que a maior abrangência das figuras aplicáveis abre caminho para a aplicação do princípio da multifuncionalidade. Os objetivos da Estrutura Ecológica Municipal e as diretivas para a aplicação da “trame verte et bleue” à escala local fornecem, de facto, uma grande amplitude de interpretações para uma indispensável adaptação aos diferentes contextos territoriais.

Será portanto legítimo advogarmos que é na escala local que deverão ser num primeiro momento concentrados os esforços para a integração do princípio da multifuncionalidade nas políticas de conservação da natureza. É de facto na escala local que os quadros jurídicos permitem, sempre que

respeitadas as indicações emanadas de outras figuras de planeamento de ordem superior, uma adaptação aos diferentes contextos territoriais. É também na escala local que os efeitos cumulativos das várias funções desempenhadas pela natureza são mais facilmente percebidos e valorizados pela população.

Contudo, e contrariamente ao que a análise dos diferentes instrumentos jurídicos sugere, a escala local tem sido fortemente marcada por uma tradição de “ordenar” a natureza pelo prisma das dimensões estética e recreativa. Apesar de dos esforços recentes em introduzir a dimensão ecológica na escala local, e nomeadamente o princípio da conectividade, persiste uma dificuldade de aplicação de conceitos que foram tradicionalmente desenvolvidos e aplicados a escalas mais vastas (Cormier et al. 2010; Madureira et al. 2013).

Torna-se portanto imperativo desenvolver sistemas de avaliação das diferentes funções desempenhadas pela natureza na escala local. Nas últimas décadas a comunidade científica tem vindo a robustecer um corpo de conhecimentos que evidencia os multibenefícios associados à presença de áreas naturais. Esses benefícios não podem, contudo, permanecer generalizados independentemente do contexto territorial (Pataki et al. 2011). Porque a transposição dos diagnósticos, prescrições e delimitações elaborados a escalas mais abrangentes requerem um ajustamento à escala local. E sobretudo porque a potencialização dos diversos serviços ou benefícios que se podem obter das áreas naturais à escala local depende necessariamente de uma avaliação de cada um dos contextos territoriais e institucionais.

A avaliação local dos variados potenciais benefícios associados à presença de áreas naturais, requerendo uma cuidada articulação de conhecimentos de diversas áreas disciplinares, tem-se revelado um processo complexo (Science for Environment Policy 2012). O reconhecimento desta complexidade não deve contudo, como refere Ahern (2012), desencorajar a implementação de processos de avaliação, devendo antes estimular o desenvolvimento de abordagens adaptativas, com base no melhor conhecimento disponível e admitindo especificamente a incerteza. Em suma, a efetiva consagração dos princípios da conectividade e da multifuncionalidade nas políticas de conservação da natureza depende não só da importância que lhes é atribuída no quadro jurídico mas também do desenvolvimento de condições locais de apoio à sua implementação.

Bibliografia

- Ahern, J. (2003). Greenways in the USA: theory, trends and prospects. Ecological Networks and Greenways: Concept, Design, Implementation. R. Jongman and G. Pungetti (Eds.). Cambridge, Cambridge University Press: 34–55.
- Ahern, J. (2007). Green Infrastructure for Cities: the spatial dimension. Cities of the Future: Towards Integrated Sustainable Water and Landscape Management. V. Novotny, L. Breckenridge and P. Brown (Eds.). London, IWA Publishers: 267–283.

- Ahern, J. (2012). "Urban landscape sustainability and resilience: the promise and challenges of integrating ecology with urban planning and design." Landscape Ecology. doi:10.1007/s10980-012-9799-z
- Benedict, M. and McMahon, E. (2002). "Green Infrastructure: Smart Conservation for the 21st Century." Renewable Resources Journal **20**: 12–17.
- Bennett, G. and P. Wit (2001). The Development and Application of Ecological Networks: A Review of Proposals, Plans and Programmes. Amsterdam, AIDEnvironment/IUCN, 132 p.
- Bonnin, M. (2008). Les corridors écologiques: vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature? Paris, L'Harmattan, 271 p.
- Camproux-Duffrène, M. P. and Lucas, M. (2012). "L'ombre portée sur l'avenir de la trame verte et bleue. Quelques réflexions juridiques". Développement Durable Et Territoires, **3**(2): 1–10.
- Comissão Europeia. (2011). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Our life insurance, our natural capital : an EU biodiversity strategy to 2020 (SEC(2011) 540 final). Bruxelas, Comissão Europeia, 18p.
- Cormier, L., De Lajarte, A. B., and Carcaud, N. (2010). "The greenways planning, from global to local: Realities and limits". Cybergeo: European Journal of Geography [en Ligne] doi:10.4000/cybergeo.23187.
- European Commission (2012a). Recommendations for an EU Green Infrastructure Strategy. Retrieved 10-12-2012, from <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp>
- European Commission (2012b). Green Infrastructure. Retrieved 18-12-2012, from http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index_en.htm
- European Commission Directorate-General for the Environment (2010). LIFE Focus / LIFE building up Europe's green infrastructure: Addressing connectivity and enhancing ecosystem functions. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 60 p.
- European Environment Agency (2012). Green infrastructure and territorial cohesion. The concept of green infrastructure and its integration into policies using monitoring systems. Brussels. EEA, 138 p.
- Forman, R. (1995). Land Mosaics: The Ecology of Landscapes and Regions. Cambridge, Cambridge University Press, 656 p.
- Hess, G. R., & Fischer, R. A. (2001). "Communicating clearly about conservation corridors." Landscape and Urban Planning **55**:195–208.
- IAU îdF (2011). La multifonctionnalité des trames verte et bleue en zones urbaines et périurbaines. Synthèse bibliographique. Paris, IAU Ile-de-France, 180 p.
- Jongman, R. H. G. (1995). "Nature conservation planning in Europe: developing ecological networks." Landscape and Urban Planning **32**(3): 169–183.
- Jongman, R. H. G., and Pungetti, G. (2004). Introduction: ecological networks and greenways. Ecological Networks and Greenways: Concept, Design, Implementation. R. Jongman and G. Pungetti (Eds.). Cambridge, Cambridge University Press: 1–6

- Jongman, R. H. G., Bouwma, I. M., Griffioen, A., Jones-Walters, L. and Doorn, A. M. (2011). "The Pan European Ecological Network: PEEN." Landscape Ecology **26**(3): 311–326.
- Jongman, R. H. G., Külvik, M. and Kristiansen, I. (2004). "European ecological networks and greenways." Landscape and Urban Planning **68**: 305–319.
- Madureira, H., Andresen, T. and Monteiro, A. (2011). "Green structure and planning evolution in Porto." Urban Forestry & Urban Greening **10**: 141–149.
- Madureira, H., Cormier, L. and Blanc, N. (2013). "L'évolution des approches de l'aménagement urbain sur l'intégration des espaces ouverts aux villes: exemples de Paris et Porto". *Artigo Submetido Para Publicação*.
- Magalhães, M. R. (2001). A arquitectura paisagista: morfologia e complexidade. Lisboa, Estampa, 528 p.
- Mazza, L., Bennett, G., De Nocker, L., Gantiole, R. S., Losarcos, L., Margerison, C., et al. (2011). Green Infrastructure Implementation and Efficiency - Final report for the European Commission. Brussels and London, Institute for European Environmental Policy, 266 p.
- Opdam, P. (2006). Ecosystem networks: a spatial concept for integrative research and planning of landscapes. From Landscape Research to Landscape Planning: Aspects of Integration, Education and Application. B. Tress, G. Tress, G. Fry and P. Opdam (Eds.), The Netherlands, Springer: 1–15.
- Pataki, D. E., Carreiro, M. M., Cherrier, J., Grulke, N. E., Jennings, V., Pincetl, S., et al. (2011). "Coupling biogeochemical cycles in urban environments: ecosystem services, green solutions, and misconceptions." Frontiers in Ecology and the Environment, **9**: 27–36.
- Roe, M. and Mell, I. (2012). "Negotiating value and priorities: evaluating the demands of green infrastructure development." Journal of Environmental Planning and Management, doi:10.1080/09640568.2012.693454
- Sandstrom, U. G. (2002). "Green Infrastructure Planning in Urban Sweden." Planning Practice and Research **17**: 373–385.
- Science for Environment Policy (2012). The Multifunctionality of Green Infrastructure. Brussels, European Commission's Directorate-General Environment, 40 p.
- Tzoulas, K., Korpela, K., Venn, S., Yli-Pelkonen, V., Kaźmierczak, A., Niemela, J. and James, P. (2007). "Promoting ecosystem and human health in urban areas using Green Infrastructure: A literature review." Landscape and Urban Planning **81**: 167–178.
- Walmsley, A. (2006). "Greenways: multiplying and diversifying in the 21st century." Landscape and Urban Planning, **76**: 252–290.

Os principais modelos de desenvolvimento socioeconómico em territórios com elevado grau de limitação: o caso dos pequenos espaços insulares, numa *Era* pós-colonial.

Paulo Espínola, CEGOT/ Bolseiro de Doutoramento da FCT, geopespinola@hotmail.com

Resumo

O texto que agora é apresentado procura promover o debate sobre as principais estratégias de desenvolvimento associadas a pequenos territórios insulares, numa *Era* pós-colonial. Para tal, foram selecionados 3 modelos económicos, MIRAB, PROFIT e SITE, que serão analisados ao longo do artigo. Recentemente, a discussão em torno destas específicas formas de desenvolvimento tem aumentado entre os vários especialistas de estudos insulares, em particular nos que revelam maior interesse por questões económicas e de desenvolvimento. Neste contexto, torna-se importante conhecer algumas das características comuns aos diversos conjuntos insulares, daí a presente comunicação fazer referência aos seus principais constrangimentos estruturais, bem como as respetivas potencialidades, num mundo (que se prevê) cada vez mais globalizado.

Palavras-chave:

Ilhas; MIRAB, PROFIT; SITE.

Abstract

The text that is now presented tries to promote the debate about the main strategies of development associated to small island regions in a Post-Colonial Era. For this purpose three economic models were selected - MIRAB, PROFIT and SITE - that will be analysed throughout the article. The discussion around these specific ways of development has recently grown among experts in island studies, in particular among those who take a high interest in economic and development issues. In this context, it becomes important to know some of the characteristics common to the several island sets, therefore the present communication makes reference to its main structural limitations as well as their potential in an (expected) increasingly globalised world.

Keywords:

Islands; MIRAB, PROFIT; SITE.

1. Nota Introdutória

Os espaços insulares são um tipo de território específico que tem despertado o nosso interesse ao nível da pesquisa científica, constituindo-se na atualidade como um dos nossos objetos de estudo preferenciais. A partir da literatura consultada sobre estudos insulares, facilmente constatamos que uma das problemáticas que habitualmente é abordada está relacionada com a viabilidade económica das ilhas/arquipélagos de menor dimensão. Trata-se de espaços geográficos muito precisos, de tal modo que a sua capacidade produtiva poderá estar limitada, ao ponto de condicionar o próprio progresso económico e social das suas populações. É de salientar que ilhas como a Islândia e a Irlanda (referimo-nos neste caso a uma parte da ilha, a da República da Irlanda), que são desde há muito tempo apontadas como exemplos de desenvolvimento insular (ao nível de mercados internos de certo

modo reduzidos), terem recentemente entrado num processo que quase às conduziu ao colapso económico! Com efeito, serão as economias insulares um problema sistémico? Numa tentativa de desmitificar a questão colocada, este artigo procurará divulgar formas de desenvolvimento insular que se têm constituído como alternativas à ideia associada ao “fatalismo” da economia insular. Por conseguinte, vão ser apresentados ao longo do texto, numa perspetiva crítica, três modelos de desenvolvimento específicos de pequenas ilhas/arquipélagos, MIRAB, PROFIT e SITE. No entanto, em primeiro lugar, será realizado um levantamento dos principais obstáculos estruturais que se deparam às microeconomias insulares, além disso, e antes de encerrarmos a comunicação, efetuaremos considerações acerca das atuais potencialidades das ilhas, de modo a que estejam aptas a enfrentar os desafios relacionados com a globalização mundial.

As conclusões apresentadas resultaram de uma vasta consulta bibliográfica sobre os conteúdos que vão ser abordados, a qual possibilitou a construção de uma reflexão crítica mais adequada aos objetivos propostos.

2. A Economia Insular: do passado colonial aos constrangimentos estruturais atuais

Aos pequenos territórios insulares é, habitualmente, associada a ideia de um grande nível de dependência externa, uma vez que “islands histories are replete with examples of military, political and economic domination from outsider” (Royle, 2001). Esta afirmação reflete um passado colonial que afetou a maioria das pequenas ilhas, que logicamente serviram os interesses das respetivas metrópoles. No entanto, perante a orientação colonial raramente os pequenos espaços insulares obtiveram um sistema económico que assegura-se a sua autossuficiência. Durante o colonialismo, muitas ilhas experimentaram um modelo económico que ficou vulgarmente conhecido como o cenário de “all eggs on the same basket” (Royle, 2001), que se traduz por uma certa especialização em determinada(s) monocultura(s) (cacau, cana-de-açúcar, frutos tropicais, etc.). Ora, naturalmente nenhuma sociedade pode sobreviver apenas com um ou dois produtos principais, o que implica a necessidade de importar bens e serviços, que geralmente provinham do resto do império, pois essas ilhas pertenciam a um sistema integrado onde havia relativa facilidade na troca de produtos entre as várias regiões coloniais. No entanto, esta fórmula económica apenas poderia resultar numa relação como a descrita anteriormente, logo numa situação pós-colonial há necessidade de refazer o sistema económico. “The twentieth century has surely been the century of the triumph of self-determination” (Bartmann, 2000, p.45.). Como tal, as ilhas/arquipélagos não foram exceção, daí um grande número ter seguido a via da independência, nomeadamente as que se situam no Pacífico.

Porém, os problemas económicos dos pequenos espaços insulares não estão somente relacionados com o seu passado colonial, uma vez que coexistem outros fatores, desde logo de ordem natural que dificultam a construção de um sistema económico capaz de abdicar de forma substancial da influência exterior. Um desses constrangimentos poderá estar relacionado com a própria dimensão das unidades

arquipelágicas. Por conseguinte, um território reduzido poderá significar limitações de diversa ordem: a quantidade e qualidade de solo disponível, criando problemas à atividade agrícola; a escassez em água potável; a pouca probabilidade de existirem reservas de recursos minerais, dificultando, por exemplo, a expansão do sector industrial; um clima com características demasiado homogêneas, ou extremas, que poderá “viciar” o sistema agrícola. A estes fatores de risco, devemos adicionar outros não naturais, pois em virtude da pequena dimensão da economia, a população e o mercado de trabalho podem ser insuficientes, contribuindo para um certo absentismo em termos de capital e capacidade empreendedora, conduzindo a um processo designado por deseconomias de escala (Baldacchino e Milne, 2000). Deste modo, poderá verificar-se a fuga da população autóctone, pela via da emigração, na procura de melhores condições de vida, debilitando ainda mais uma população já de si frágil e agravando desta forma os problemas socioeconómicos locais/regionais.

Contudo, nem sempre a dimensão do território insular é o fator mais preponderante para o progresso económico, pois a sua posição/localização, isto é, o seu grau de distância em relação aos grandes centros económicos mundiais, poderá revelar-se a principal justificação para o nível de desenvolvimento da economia insular: “for all islands, location is a conditioning factor; for some islands – Singapore is a classic case – it might be claimed that location is everthing” (Hoyle e Biagini, 1999, p.360.). Read acrescenta que (2004, p.369.) “remoteness and isolation clearly have adverse effects on economic growth in islands via higher costs of transportation and communication.” Embora nem sempre se verifique uma relação direta, as despesas com o transporte (de pessoas e mercadorias) e telecomunicações tendem a crescer à medida que os espaços insulares se encontram mais afastados dos mercados com os quais interagem. Entramos assim no domínio da insularidade, na sua vertente mais física que está relacionada com a noção de distância e isolamento: “islands are physically accessible only by marine or air transport; they are therefore relatively expensive to invade, occupy, and integrate with neighbouring territories to form larger units” (Bertram e Poirine, 2007, p.329.).

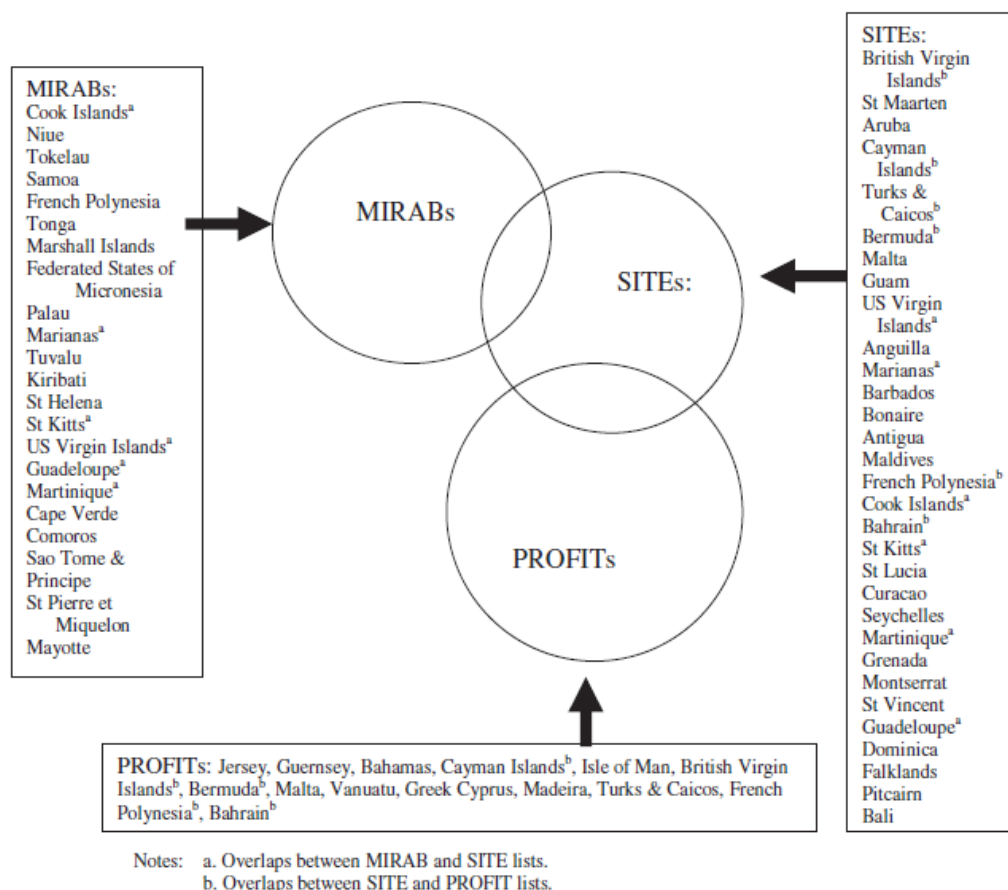
Deste modo, a dimensão e a localização são dois dos aspetos mais determinantes para o desenvolvimento insular, mas jamais poderemos considerá-los fatais! Aliás, tendo em atenção exemplos de microestados continentais, como é possível justificar que a dimensão territorial possa explicar as diferenças de desenvolvimento, favoráveis ao Luxemburgo ou ao Mónaco em relação a países como a Roménia ou a Grécia?

Após a breve exposição do sistema económico colonial e a identificação dos principais constrangimentos estruturais que atingem as ilhas de pequena dimensão, passaremos em seguida à abordagem de três modelos de desenvolvimento económico associados a territórios insulares de baixa densidade.

3. Os principais modelos económicos insulares, numa Era pós-colonial

Após a *Era* colonial, pela via da independência, muitas ilhas viram-se obrigadas a abandonar o sistema económico tradicional e a procurar alternativas que servissem melhor os interesses da sua população. A diminuição da influência (aparente) da antiga potência colonial nem sempre foi favorável numa primeira fase para as sociedades insulares, dado que muitas passaram por graves crises económicas (e sociais) logo após a sua autodeterminação, revelando dificuldades na adaptação à nova realidade. É neste contexto que surge primeiramente o modelo MIRAB (1985), num ambiente de certa incapacidade de produção de riqueza interna, pelo que foi necessário recorrer aos recursos disponíveis que provinham do estrangeiro. Não obstante, e com a evolução do processo de globalização, por volta do vigésimo aniversário daquele modelo, foram apresentadas em 2006 duas novas propostas de desenvolvimento para os territórios insulares, PROFIT e SITE, que em ambos os casos procuram um maior equilíbrio ao nível do aproveitamento da relação recursos endógenos/ recursos alógenos.

Figura 1. Distribuição dos territórios insulares pelos 3 modelos de desenvolvimento de ilhas, MIRAB, PROFIT e SITE.



(Fonte: Bertram, 2006, p. 7.)

Estes são os três modelos económicos que vão ser desenvolvidos neste artigo. No entanto, convém destacar que estes sistemas de desenvolvimento não se referem somente a Estados independentes, incluem também regiões insulares dependentes de um outro país.

3.1. MIRAB

MIRAB é uma sigla proveniente da língua inglesa que significa “Migration”, “Remittances”, “Aid” e “Bureaucray”, foi proposto pela primeira vez pela dupla de autores Bertram e Watters em 1985. Neste modelo, e como se percebe através da leitura do acrónimo, as migrações, as remessas, a ajuda ao desenvolvimento e as estruturas burocráticas públicas constituem os pilares essenciais. Segundo Bertram (2006), este sistema económico resultou de relação entre a “reserva” dos emigrantes e dos seus descendentes, o qual sustenta os movimentos de remessas e de novos migrantes, e a “reserva” do emprego doméstico do sector público, que tem permitido manter os fluxos de ajuda ao desenvolvimento. Na realidade, nas pequenas ilhas, à medida que foram sendo desmanteladas as monoculturas de produção ligadas ao sector agrícola (muitas vezes em consequência da desvalorização dos produtos primários no mercado global), viram-se confrontadas com graves crises socioeconómicas, originando fluxos emigratórios muito assinaláveis. Porém, esses emigrantes não cortaram a relação com a terra natal, mantendo laços nomeadamente através do envio de remessas para os familiares que não partiram. Neste âmbito, Bertram e Watters (1985, p.498.) referem inclusive que “... migration, if viewed as a collective decision by migrants’ family units rather than an individual decision by themselves, can be seen as a “profitable” allocation of households resources, potentially of long-run benefit to the growth of living standards in the sending community”. Logo, poderemos admitir que o processo de migração em algumas dessas ilhas poderá fazer parte de uma estratégia familiar com o objetivo de melhorar os respetivos padrões de vida. Deste modo, são seleccionados certos elementos da família para emigrar, os quais assumem compromissos e que através dos quais estão obrigados a enviar remessas para os restantes familiares (os que não partiram). Partindo desta perspetiva, chegamos a outra conclusão: quantos mais elementos estiverem no estrangeiro, mais ressarcida será cada família, daí compreendermos um incentivo extra à emigração. Por conseguinte, os países MIRAB surgem com níveis elevados de remessas. Por outro lado, as regiões insulares recebem habitualmente elevados contributos de ajuda internacional: “small islands receive on average nine times as much aid per capita as other less developed countries, even though their per capita GDP is much higher on average” (Bertram e Poirine 2007, p. 349.). Estes autores justificam a diferença com base na pequena dimensão das ilhas e do seu isolamento por mar, sendo que o fluxo de ajuda internacional às ilhas deve-se igualmente ao facto de as grandes potências metropolitanas pretenderem manter alguma forma de apoio nestes locais. De um modo geral, a ajuda recebida é gerida e executada pelos próprios governos insulares, o que permitiu a construção e renovação de infraestruturas básicas para a população local (escolas, hospitais, estradas, etc.), constituindo-se assim como o grande empregador destas regiões. Além disso, grande parte dessa ajuda foi canalizada para o pagamento de bens e serviços importados, o que de certo modo contribuiu para reduzir a dívida externa destas áreas. Em 1985, Bertram e Watters associaram este modelo a cinco estudos de caso que realizaram no oceano Pacífico, as ilhas Cook, Niue, Tokelau, Kiribati e Tuvalu: “all five of case studies lacked the extremes of impoverishment and misery found in sub-Saharan Africa, Latin America and South Asia” (Bertram,

2006, p.1.), ou seja, tratava-se de regiões onde grassava a extrema pobreza/subdesenvolvimento. No entanto, estudos mais recentes apontam para cerca de 22 economias MIRAB¹ (Bertram, 2006; Bertram e Poirine, 2007), as quais obtêm mais de 50% do seu financiamento à importação a partir da ajuda ao desenvolvimento ou através de remessas, ou ainda do somatório de ambas as variáveis. Sendo esta a condição essencial para a manutenção das economias MIRAB.

O atual modelo de desenvolvimento MIRAB levanta-nos algumas questões, nomeadamente em relação ao futuro das respetivas microeconomias insulares assentes numa fórmula muito dependente do exterior. A grande base de apoio internacional ao seu desenvolvimento é assegurado em grande parte pelas contribuições dos países desenvolvidos, os quais estão atravessar desde 2008 uma grave crise económica relacionada precisamente com o excesso de dívida externa. Ora, com populações, nalguns casos, extremamente envelhecidas, existe o risco de estes países diminuírem substancialmente o tipo de ajuda referido. Por outro lado, em virtude das mesmas dificuldades económicas e do descontentamento social, os países de imigração poderão criar obstáculos à vinda de novos imigrantes, o que poderá quebrar a corrente migratória de novas (primeiras) gerações provenientes das ilhas MIRAB. Com efeito, poderá verificar-se a redução dos níveis de remessas em direção as ilhas de origem. Se por coincidência as duas circunstâncias enunciadas se vierem a conjugar no futuro, as economias MIRAB poderão entrar em colapso, de tal modo que as suas populações voltaram a passar por situações de crises socioeconómicas. Por outro lado, como Fraenkel (2006) demonstra a entrada de fontes de rendimento externo (remessas e ajuda ao desenvolvimento) poderá desincentivar a produção local, contribuindo para uma certa inércia da população ativa local, particularmente ao nível do sector exportador: “the size and persistence of financial flows into islands economies from overseas, and labour migration out, have the effect of making capitalist private-sector activity unprofitable because of the resulting combination of strong exchange rates and high wages” (Bertram, 1999; citado por Fraenkel, 2006, p.24.).

Desta forma, perante os riscos que ameaçam o sistema MIRAB, as ilhas deverão desenvolver alternativas que possibilitem uma nova mudança da estrutura socioeconómica, em caso de necessidade.

3.2. PROFIT

O acrónimo PROFIT traduz a união das seguintes iniciais: P (“people”); R (“resource management”); O (“overseas engagement and ultra-national recognition”); F (“finance and taxation”); e T (“transportation”). Tendo sido proposto por Baldacchino (2006b), a estratégia PROFIT assenta naqueles 5 pilares que traduzem uma certa governança (tomada de decisões resultante de um conjunto plural de parceiros). É um modelo que se assume diretamente como uma alternativa ao sistema MIRAB, sendo uma nova forma que as ilhas demonstram para interagir com o exterior. Para Bertram (2006), esta alternativa incide sobretudo na vertente política/jurisdicional em vez da económica. Assim,

¹ Consultar figura 1 para identificar as regiões MIRAB, PROFIT e SITE.

esta nova fórmula de desenvolvimento insular refere-se a uma forma de relacionamento internacional, mais pró-ativa, na medida em que as ilhas procuram garantir um certo reconhecimento externo que torne possível a promoção dos seus recursos endógenos (população e recursos naturais). Trata-se de uma estratégia que pretende desenvolver e aprofundar as relações institucionais com outros países, destacando também o grande potencial das ilhas na área financeira, enquanto zonas “offshore”.

Uma vez que se constitui como uma alternativa ao modelo anterior, foi inevitável realizar a comparação direta entre ambos, no sentido de validar o PROFIT como uma opção viável. (Quadro 1)

Quadro 1. Comparando e contrastando as economias MIRAB e PROFIT.

Principais Objetivos	Economias MIRAB	Economias PROFIT
	<i>Subsídios de "sourcing"</i>	<i>Reforço da capacidade política interna</i>
Movimentos migratórios	Saída	Entrada/Saída
Remessas	Elevado	Médio/Baixo/Nulo
Ajuda	Elevado	Baixo/Nulo
Burocracia	Elevado	Médio/Elevado
Gestão de Recursos	Baixo/Nulo	Médio/Elevado
(Para)Diplomacia	Procurando Ajuda	Elevado
Administração Financeira	Baixo	Médio/Elevado
Administração dos Transportes	Baixo	Médio/Elevado
Agricultura	Elevado (culturas de rendimento)	Baixo/Nulo/Nichos ou Produtos <i>Gourmet</i>
Produção	Baixo/Nulo	Médio/Nichos

(Fonte²: Baldacchino, 2010, p.84.)

Da leitura do quadro 1 ressaltam dez diferenças entre os dois modelos em termos de objetivos, alguns deles relacionados diretamente entre si. Com efeito, enquanto na economia MIRAB predominam os fluxos emigratórios, no novo sistema existe a possibilidade de ocorrer o fenómeno imigratório, embora o processo em sentido contrário não desapareça completamente. Neste contexto, não surpreende as diferenças entre ambos ao nível das remessas dos emigrantes, favoráveis logicamente à estratégia tradicional. Outra das grandes diferenças está relacionada com a diplomacia realizada por ambos os sistemas, na medida em que no PROFIT os governos procuram desenvolver relações internacionais mais igualitárias, de intervenção, enquanto na economia MIRAB a preocupação principal está orientada para a obtenção de ajuda externa, daí que os fluxos de ajuda ao desenvolvimento sejam muito desiguais entre ambos. Ora, estando o modo MIRAB sujeito a ajuda internacional, fica de certa forma condicionado às regras impostas pelos países contribuidores, daí que os governos estejam sujeitos às diretrizes vindas do exterior em termos de administração financeira e de transportes, o que não é tão visível nas economias alternativas. Ao nível da produção verifica-se uma aproximação entre os dois sistemas, uma vez que não é significativa em ambos, pois “both, the MIRAB and PROFIT models constitute approaches towards managing the hinterland beyond via primarily non-agricultural, non-manufacturing, non-industrialization, non-commodity-production strategies” (Baldacchino, 2010,

² Tradução para português da responsabilidade do próprio autor.

p.84.). No entanto, ao nível da atividade agrícola o modelo MIRAB mantém um peso bem mais elevado que na economia PROFIT, onde se verifica uma tendência para uma certa especialização em determinados nichos de mercado. Por fim, nota-se um certo equilíbrio ao nível da influência das estruturas burocráticas do Estado, no entanto, no sistema PROFIT está mais orientada para a exploração dos recursos naturais e gestão das finanças e sistema de transportes, o que não acontece no outro modelo, porque a preocupação central está em gerir a ajuda que vai chegando.

Porém apesar destas diferenças, o que mais tem distinguido a economia PROFIT dos restantes modelos são as vantagens financeiras obtidas através dos baixos impostos relacionados com as zonas “offshore”: “most offshore finance centres are located on small islands territories. Out of 42 jurisdictions listed on a “low tax” website, 30 (71 per cent) are whole islands or on islands.” (Baldacchino, 2010: 76). De facto, estamos perante uma economia PROFIT-Offshore, isto não significa que as outras componentes do modelo sejam ignoradas, mas se os espaços insulares não desenvolverem esta vertente são excluídos desta categoria de desenvolvimento económico. Por exemplo, Baldacchino (2006, 2010) também integra no modelo as políticas para o turismo, mas de forma não tanto destacada, aliás optou por excluir esta atividade da sigla PROFIT, que segundo o próprio recebeu uma proposta para acrescentar um (segundo) T final!

No entanto, apesar de termos efetuado a distinção entre os dois tipos de sistemas em discussão, não significa que ambos não possam coexistir, dado que segundo o próprio Baldacchino (2010, p. 85.) “indeed, at any point in time, most economies are likely to exhibit elements of both dispositions, especially if they both prove to be responses to windows of opportunity.” Por outro lado, as microeconomias insulares poderão evoluir em ambos os sentidos, a este respeito, por exemplo, Bertram e Poirine (2007) demonstram a evolução da economia MIRAB das ilhas Caimão para o sistema PROFIT.

3.3. SITE

Passemos à análise do terceiro modelo de economia dos territórios insulares selecionado para esta comunicação, ou seja o “Small Islands Tourist Economies” (SITE). Esta proposta foi apresentada em 2006 por McElroy e refere-se à importância que a atividade turística internacional tem revelado no desenvolvimento de muitas ilhas de reduzida dimensão, tratando-se do segundo caso em que surge como uma proposta alternativa à economia MIRAB. Nesse trabalho introdutório, McElroy emprega um índice – o TIP (“Tourism Penetration Index) – no qual utiliza sete variáveis para a construção do resultado final (o “TPI score”): dimensão do território; população total; número de visitantes durante a noite ou estadia; número de visitantes de um dia; estadia média da viagem; o número de quartos de hotel; média do total de despesas anual em turismo. Deste modo, foi possível hierarquizar as 36 regiões insulares utilizadas para o efeito, agrupando-as em 3 níveis: elevado, médio e baixo. Por conseguinte, quanto maior for o “score” do território insular mais integrado está esse espaço no modelo de economia SITE, o que significa uma maior importância do sector do turismo relativamente

às restantes atividades económicas regionais. Por outro lado, McElroy calculou o índice para os anos 1991 e 2001, o que possibilitou realizar uma análise evolutiva entre as unidades geográficas em comparação.

Ao nível evolutivo, as alterações registadas das unidades insulares entre as três categorias consideradas foi pouco significativa, uma vez que somente foi possível detetar duas trocas, ambas relacionadas com o conjunto intermédio, existindo uma transferência com cada um dos restantes grupos. Ainda em termos de evolução, verificou-se que o score TPI médio não sofreu alteração entre 1991 e 2001 para os grupos de desenvolvimento baixo e médio, enquanto nas regiões insulares mais desenvolvidas o indicador final obteve uma evolução positiva.

Uma das conclusões mais contundentes resultantes deste ranking refere-se à forma de administração das unidades territoriais em análise: “eight of the nine most developed resort islands are dependencies while six of the eight least developed are sovereign nations (McElroy, 2006, p. 74.). Com efeito, nota-se que as ilhas independentes/Estados insulares apresentam maior dificuldade ao nível do desenvolvimento da atividade turística em relação aos territórios insulares que mantêm formas de governo dependentes de um outro país. “Countries in the transition towards a service economy based on tourism usually require external technical, budgetary and capital assistance. Their modernization demands the subsidized upgrading of transport infrastructures, sewage treatment systems, telecommunications, and water or power supplies. Tourism infrastructure has thus often been financed with foreign development aid or foreign capital attracted by tax holidays.” (Gössling e Wall, 2007, p.434.). Seguindo esta perspetiva, poderemos argumentar que as pequenas ilhas/arquipélagos associadas a um outro país em termos de governação terão naturalmente maior facilidade na obtenção de financiamento e no acesso à tecnologia e até a capital humano (por exemplo, na ausência de profissionais especializados, torna-se mais simples a mobilidade de técnicos entre a metrópole e as suas dependências em relação a uma deslocação entre dois países). Por outro lado, como geralmente estas regiões possuem algumas afinidades culturais com os países a que pertencem (por exemplo, a língua) e porque o sistema burocrático de entrada e saída desses territórios insulares é muito simplificado em relação aos habitantes da metrópole, estes cidadãos podem formar a grande “fatia” dos turistas internacionais nas ilhas/arquipélagos dependentes, o que constitui uma vantagem em relação aos demais pequenos Estados insulares. Outra conclusão revelante que McElroy (2006, 2010) demonstra está relacionada com o saldo migratório, pois no grupo de ilhas com desenvolvimento mais elevado em termos de SITE, a imigração suplanta a emigração, daí estarem excluídas do modelo MIRAB. Temos que ter em conta que quando é planeada uma estratégia para desenvolver o turismo, desde que tenha sucesso, verificar-se-á a criação de um volume considerável de postos de trabalho quer a montante (na construção civil: construção de infraestruturas, como portos, aeroportos, estradas, hotéis, restaurantes...) como a jusante (empregados de restaurante, de hotéis, guias turísticos, agências de viagens...). Por conseguinte, a maioria da população autóctone não tem razões para emigrar, sendo até necessário, por vezes, a vinda de trabalhadores imigrantes para satisfazer as necessidades de

trabalho regionais/nacionais, pois estas ilhas apresentam uma “higher labour force participation rate” (McElroy, 2006, p.71.). Por outro lado, os turistas que chegam realizam naturalmente gastos locais (visitas guiadas, hotéis, restaurantes, recordações, visitas a museus ...) o que contribui para dinamizar a economia regional e aumentar as receitas globais da região, possibilitando o crescimento do produto interno bruto regional/nacional: “in the Cayman Islands, tourism accounts for about 70% GDP and 75% of foreign exchange earnings (Weaver, 2003; citado por Gössling e Wall, 2007, p.434.). A relação enunciada (imigração vs emigração) é inversa no conjunto de países com o “score” mais baixo, o que poderá significar a existência de um outro modelo económico. Relativamente ao grupo intermédio, que reúne o maior número de ilhas/arquipélagos, verifica-se uma enorme heterogeneidade ao nível dos vários indicadores considerados. Deste modo, julgamos que somente as ilhas/arquipélagos pertencentes ao grupo de desenvolvimento elevado é que constituem as verdadeiras economias SITE. No entanto, algumas dúvidas persistem relacionadas com esta proposta de desenvolvimento. Desde logo McElroy (2010) refere que Baldacchino sugeriu que as economias SITE podem ser consideradas como um subtipo de PROFIT (o tal “T” que falta!), pese embora o facto de McElroy possuir uma opinião contrária: “tourism promotion was a legitimate Island development strategy alongside MIRAB and PROFIT”. Esta poderá ser uma discussão não consensual entre ambos, uma vez que Baldacchino (2006, 2010) inclui o turismo como uma das atividades do sistema PROFIT, mas não lhe deu um tão grande destaque como McElroy. Além disso, “McElroy’s most highly developed tourism destinations overlap into Baldacchino’s PROFIT category” (Bertram, 2006, p. 6.), logo existem muitos pontos que se cruzam nestes dois modelos de desenvolvimento. Noutra perspetiva, constata-se que os 36 territórios-ilhas em análise localizam-se quase exclusivamente na zona terrestre intertropical, o que significa que são banhados por águas quentes: “when we think about islands, in tourism context, invariably the images that come to mind are those sun-drenched, white-sanded, palm-fringed paradises” (Baum, 2000, p.214.). Será o modelo SITE exclusivo das ilhas de águas quentes? Não tendo as ilhas de águas frias esta oportunidade! Assim, trata-se de um modelo universal ou apenas para um conjunto de ilhas? Por fim, consideramos que o monopólio de uma qualquer atividade económica sobre a economia de um país, como acontece nas ilhas Caimão, constitui um enorme risco em relação a alterações substanciais e repentinas da conjuntura internacional. No entanto, cremos que estes destinos insulares poderão minimizar os efeitos negativos da atual crise económica que tem afetado os países desenvolvidos, uma vez que a diminuição do número de turistas provenientes destes países poderá ser compensada pela ascensão dos fluxos turísticos oriundos das novas “economias emergentes”.

4. As pequenas ilhas e a globalização: potencialidades e perspetivas futuras

As pequenas ilhas/arquipélagos, apesar de enfrentarem obstáculos estruturais, apresentam também várias oportunidades para se realizarem num mundo globalizado. O nosso objetivo para esta parte do artigo não é referir o total de potencialidades das ilhas, mas discutir as que consideramos mais

pertinentes para que as várias populações insulares possam aspirar a um nível de vida com maior qualidade.

Embora possam existir constrangimentos partilhados entre as várias ilhas/arquipélagos de reduzida dimensão, não é por esse motivo que esses territórios estarão condenados a um baixo grau de desenvolvimento, até porque como refere Read (2004, p.365.): “many small states have demonstrated strong economic growth and social development over the last three decades in spite of their size”. Neste sentido, Baldacchino (2006a, p.4.), citando o jornal “The Economist” (2003), confirma a existência de pequenos espaços insulares com níveis de rendimento muito elevados: “amongst the ten territories declared as having the highest Gross National Income *per capita* levels of (conventionally estimated) economic development, four – Aruba, Bermuda, Iceland and French Polynesia – are islands or Island archipelagoes with small populations.” Assim, se estas zonas insulares detêm um nível de poder económico tão elevado, por que razão os restantes espaços insulares não poderão alcançá-los?!

Segundo Thomas L. Friedmann (2010) o mundo atual é “plano” (“The world is flat”). Embora não estejamos completamente de acordo com esta teoria, a mesma remete-nos para a enorme expansão tecnológica que está a ocorrer, principalmente a partir do ano 2000, e que reúne um conjunto alargado de tecnologias avançadas, como por exemplo, o computador pessoal, a internet e a fibra ótica, que quando combinadas promovem a capacidade de intervenção de qualquer indivíduo no globo terrestre, logo de uma pequena (e remota) ilha também. De facto, esta é uma excelente oportunidade para certas ilhas saírem do anonimato, quebrando assim o isolamento físico e empresarial. Na atualidade há uma vasto leque de atividades profissionais que podem ser realizadas há distância, com recurso aos “call centers”, “videoconferência”, técnicas de marketing e publicidade, etc. No entanto, para que uma estratégia tecnológica tenha sucesso torna-se essencial desenvolver uma outra vertente das comunicações, ou seja, acessibilidade física aos territórios insulares que se traduz pelas infraestruturas de transportes e pela frequência de ligações com o exterior. Baum *et. al.* (2000, p.222.), referindo-se à atividade turística refere que o “access transport is a key issue within any consideration of islands”. A este nível devemos salientar que este princípio pode ser aplicado a quase todos os setores económicos que se relacionam com o exterior, nomeadamente aqueles que implicam a troca de bens. Contudo, não se pense que a solução mais eficaz pode passar pela simples liberalização do transporte aéreo, pois como os autores anteriores referem: “the liberalization of air transport has had limited impact on small, sparsely populated islands because traffic volumes do not generally attract discounted and competing operations” (2000, p. 222.). Por conseguinte, torna-se fundamental para as ilhas implementar estratégias que possibilitem a dotação de infraestruturas de transporte e telecomunicações para assim interagirem mais facilmente com o exterior. A este respeito, Read (2004) defende que a não participação das ilhas no processo de globalização pode conduzi-las ao isolamento internacional, levando à estagnação ou mesmo ao retrocesso, originando uma economia periférica. Por sua vez, Bertram e Poirine (2007, p.329.) referem que “the smaller and more isolated the economy, the greater the need to be open to the world market, and to specialize in narrow set of income-generating

activities in that market. Openness and hyper-specialization follow from the absence of economies of scale”.

A dimensão da ilha, como já vimos anteriormente, é um fator muito importante, uma vez que as características do território são o que determina, geralmente, o grau de autossuficiência dos espaços insulares. Naturalmente, quanto mais reduzido for a sua superfície maior poderão ser as dificuldades da ilha a este nível, mas: “conceptually, there are advantages as well as disadvantages of smallness and isolation” (Bertram e Poirine, 2007, p.331.). Uma das vantagens da pequenez e isolamento de uma ilha está relacionada com a atividade turística, pois muitos turistas procuram alternativas aos seus espaços de residência habituais, sendo os espaços insulares uma ótima opção: “clear physical borders also constitute psychological borders, which aid the imagination of being isolated, and are thus attractions for visitors seeking to escape routines, stress and responsibility” (Gössling e Wall, 2007, p.429.). De facto esta é uma atividade económica cada vez mais importante para os espaços insulares e que deve ser alvo de uma atenção especial. Contudo, não consideramos que possam ser somente uma solução para as ilhas da zona quente, mas também para os restantes territórios insulares de águas temperadas e frias. A este respeito veja-se, por exemplo, estudos sobre o turismo em águas frias como Baum *et. al.* (2000), Baldacchino (2006c) e Gössling e Wall (2007).

Embora a superfície de um território insular possa ser maior ou menor há sempre um tipo de recurso que abunda em grande dimensão e que está relacionado com os recursos marítimos, que compreendem a vasta área de Zona Económica Exclusiva (ZEE), a qual possui recursos piscícolas, potencialmente recursos minerais, podendo também constituir uma fonte direta de energia (energia das ondas e marés), o que em conjunto poderão contribuir para o desenvolvimento autossustentado das regiões insulares, reduzindo substancialmente a exposição da economia ao exterior. Por fim, destaque para a população insular, que é igualmente, e naturalmente, um recurso dos sistemas insulares. Com efeito, estes territórios deverão apostar na qualificação profissional dos seus cidadãos, de modo prepará-los para os desafios relacionados com a integração no mundo global. Mas antes, e para que tal venha a acontecer, primeiro deverá ser eliminado o risco de “brain drain” das gerações, entretanto, já formadas. Pelo que ficou demonstrado, oportunidades não faltam aos pequenos espaços insulares no mundo globalizado, somente é necessário apostar na estratégia mais adequada: “islands, islandness and small and peripheral states can thereby present niche opportunities” (Shrimpton e Pollett, 2000, p. 204.).

5. Notas Finais

Num mundo cada vez mais globalizado, que na teoria reflete um globo cada vez mais integrado, mas que na realidade persistem regiões/Estados marginalizadas, haverá também lugar para o sucesso de pequenos territórios insulares: “in an economically integrated world, small states and peoples can flourish” (Srebrnik, 2000, p.56.). Porém, cabe às ilhas optar por uma via ativa, numa perspetiva

integradora, ou por uma situação (não recomendada) de isolamento internacional, pois na fase atual do sistema económico mundial torna-se difícil declarar “neutralidade económica”.

Partindo dos constrangimentos que atingem os pequenos espaços insulares e concluindo com as enormes potencialidades reveladas por estes territórios, a presente comunicação expôs 3 modelos de desenvolvimento específicos das regiões formadas por uma ou mais ilhas. O MIRAB surge numa situação de crise económica e dificuldades sociais, que de certo modo “obrigam” parte da população a partir. É constituída pelos estados insulares mais pobres, em que o progresso regional/nacional depende da “boa vontade” exterior, seja através das remessas dos emigrantes como dos países que fornecem ajuda ao desenvolvimento. Nos restantes modelos, PROFIT e SITE, muitas vezes são economias que se sobrepõem, mas com um nível de desenvolvimento geralmente muito superior em relação aos territórios onde vigora o modelo anterior. Contudo, seja através de remessas, ajuda ao desenvolvimento, atração de capital a partir de baixos impostos (zonas “offshore”) ou através da chegada de turistas internacionais, todas as estratégias apresentadas refletem uma relação com o exterior, o que traduz de certo modo uma já certa integração ao nível do processo de globalização. Aliás, muitas das regiões insulares encontram-se em fase de transição económica, acumulando aspetos de vários modelos, podendo depois verificar-se uma tendência evolutiva para um sistema económico principal. Tudo depende da conjuntura socioeconómica interna, mas também internacional. As pequenas ilhas apresentam geralmente mercados internos tão reduzidos que será difícil não procurarem um relacionamento institucional internacional. Por fim, podemos dizer que as ilhas apresentam desvantagens competitivas económicas em relação à maioria dos espaços continentais, tendo em conta particularmente a sua dimensão e localização, mas também por serem (de facto) ilhas surgem com um vasto leque de potencialidades que eficazmente poderão vir a contrariar esses constrangimentos, possibilitando assim o seu triunfo no mundo cada vez mais globalizado.

Referências Bibliográficas

- Baldacchino, G. e Milne, D. (2000). introduction. Lessons form The political Economy of Small Islands: The Resourcefulness of Jurisdiction. G. Baldacchino e D. Milne (Eds.). Basingstoke, UK, Macmillan in association with Institute of Islands Studies, University of Prince Edward: 1-13.
- Baldacchino, G. (2006a). “Islands, Islands Studies, Islands Studies Journal.” Islands Studies Journal 1(1): 3-18.
- Baldacchino, G. (2006b). “Managing the hinterland beyond: Two ideal-type strategies of economic development for small island territories.” Asia Pacific Viewpoint 47(1): 45-60.
- Baldacchino, G. (2006c). Extreme Tourism: Lessons from the world cold water. Oxford, Elsevier.
- Baldacchino, G. (2010). Island Enclaves. Offshoring strategies, creative governance, and subnational island jurisdictions. Montreal, McGill-Queen’s University, 301 p.
- Bartmann, B. (2000). Patterns of Localism in a Changing Global System. Lessons form The political Economy of Small Islands: The Resourcefulness of Jurisdiction. G. Baldacchino e D. Milne (Eds.). Basingstoke, UK, Macmillan in association with Institute of Islands Studies, University of Prince Edward: 38-55.

- Baum, T. *et. al.* (2000). Tourism and Cold Water in the North Atlantic. Lessons form The political Economy of Small Islands: The Resourcefulness of Jurisdiction. G. Baldacchino e D. Milne (Eds.). Basingstoke, UK, Macmillan in association with Institute of Islands Studies, University of Prince Edward: 214-229.
- Bertram, G. e Watters, R. (1985). "The MIRAB economy in south Pacific microstates." Pacific Viewpoint **26**(3): 497-519.
- Bertram, G. (2004). "On the convergence of small island economies with their metropolitan patrons." World Development **32** (2): 343-364.
- Bertram, G. (2006). "Introduction: The MIRAB model in the twenty-first century." Asia Pacific Viewpoint **47**(1): 1-13.
- Bertram, G. e Poirine, B. (2007). Island Political Economy. A World of Islands. G. Baldacchino (Eds.). Charlottetown, University of Prince Edward Island, Institute of Island Studies: 323-377.
- Fraenkel, J. (2006). "Beyond MIRAB: Do aid and remittances crowd out export growth in Pacific microeconomies?" Asia Pacific Viewpoint **47**(1): 15-30.
- Friedman, T. (2010). *O Mundo é Plano: Uma História breve do século XXI*. Lisboa, Actual Editora (10ª Edição), 520 p.
- Gössling, S. e Wall, G. (2007). Island Tourism. A World of Islands. G. Baldacchino (Eds.). Charlottetown, University of Prince Edward Island, Institute of Island Studies: 429-453.
- Hoyle, B. e Biagini, E. (1999). Islands, Insularity and Development Strategies. Insularity and Development: international perspectives on islands. E. Biagini e B. Hoyle (Eds.). London, Pinter: 358-370.
- McElroy, J. (2006). "Small island tourist economies across the life cycle." Asia Pacific Viewpoint **47**(1): 61-77.
- McElroy, J. e Hamma, P. (2010). "SITEs revisited: Socioeconomic and demographic contours of small island tourist economies." Asia Pacific Viewpoint **51**(1): 36-46.
- Read, R. (2004). "The Implications of Increasing Globalization and Regionalism for the Economic Growth of Small Island States." World Development **32**(2): 365-378.
- Royle, S. (2001). A Geography of Islands: Small Islands Insularity. London, Routledge, 226 p.
- Shrimpton, M. e Pollett, C. (2000). Small Places, Big ideas: Exporting North Atlantic Expertise. Lessons form The political Economy of Small Islands: The Resourcefulness of Jurisdiction. G. Baldacchino e D. Milne (Eds.). Basingstoke, UK, Macmillan in association with Institute of Islands Studies, University of Prince Edward: 193-213.
- Srebrnik, H. (2000). Identity, Culture and Confidence in the Global Economy. Lessons form The political Economy of Small Islands: The Resourcefulness of Jurisdiction. G. Baldacchino e D. Milne (Eds.). Basingstoke, UK, Macmillan in association with Institute of Islands Studies, University of Prince Edward: 56-71.

O Solo no quadro legal e jurídico de Portugal e da União Europeia - uma reflexão.

Cármem Ferreira, Departamento de Geografia FLUP, Investigadora do CEGOT

dra.carmenferreira@gmail.com

Resumo

Atendendo às funções diversificadas do *solo*, torna-se impossível encontrar, num só documento jurídico, todas as normas que regulamentem o seu uso. Por ser um recurso natural insubstituível, as políticas de ambiente e de ordenamento do território deverão apresentar uma perspectiva integrada e incluir tanto medidas de preservação e de conservação, como acções que promovam o melhor aproveitamento das suas potencialidades. A protecção do solo não tem sido uma política prioritária da União Europeia. Somente em 2006, a Comissão Europeia, através da sua Comunicação (2006) 231, de 22 de Setembro, ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, dá a conhecer a *Estratégia Temática de Protecção do Solo*, que prevê, entre outras medidas, a criação de uma *Directiva Quadro para o Solo*, como o melhor meio para garantir uma abordagem global de protecção do solo.

Palavras-chave

Solo; Ambiente; Ordenamento jurídico; Estratégia Temática de Protecção do Solo.

Abstract

Having regard to the diverse functions of the soil, it becomes impossible to find in a single legal document, all the rules governing its use. Being an irreplaceable natural resource, environmental policies and planning should provide an integrated perspective and include both measures of preservation and conservation, as activities that promote the best use of its potential. Soil protection has not been a priority policy of the European Union. Only in 2006, the European Commission, through its Communication (2006) 231 of 22 September, to the European Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, makes known the *Thematic Strategy for Soil Protection*, which provides, among other measures, the creation of a *Framework Directive for Soil*, as the best means to ensure a comprehensive approach to soil protection.

Keywords

Soil; Environment; Legal system; Thematic Strategy for Soil Protection.

1. O aparecimento da consciência ecológica e o direito na protecção do ambiente

Se quisermos referenciar o posicionamento dos juristas perante as questões ambientais, podem ser detectadas três posições fundamentais: a de total “inconsciência” ecológica; a de “abertura” à problemática jurídica ambiental e a de “totalitarismo” ambiental. Do nosso ponto de vista é de rejeitar quer a visão negacionista, quer o fundamentalismo jurídico e ecológico, que tudo reduz à lógica ambiental e conduz à personificação das realidades da Natureza, sacrificando os demais valores e interesses em jogo. Para entendermos tais posicionamentos precisamos, talvez, de reflectir um pouco sobre o aparecimento da chamada *consciência ecológica*.

Esta *consciência ecológica* começou a despertar há, sensivelmente, 30 anos, após terem ocorrido uma série de catástrofes ecológicas de grande dimensão a nível mundial como marés negras, acidentes nucleares, inundações, desertificação e fome, descoberta do "buraco" de ozono, etc. Surge associada à crise do modelo do Estado Social ou de Providência, cujos sintomas mais agudos foram sentidos nos anos 70, com a denominada "crise do petróleo", que obrigou a uma tomada de consciência, generalizada, dos limites do crescimento económico e do esgotamento dos recursos naturais (Pereira da Silva, 2000).

A crise do Estado-Providência veio mostrar, entre outras coisas, que a protecção do ambiente devia ser encarada como um problema da sociedade que necessitava de solução política. As primeiras manifestações de defesa do ambiente surgiram marcadas por um discurso de afirmação extremista, típico dos movimentos sociais emergentes. Os movimentos ecologistas dos anos 70 apresentam a ecologia como a panaceia para todos os problemas políticos da sociedade. Difundem, assim, uma "nova utopia" propondo uma alternativa política global para todos os problemas da sociedade, levando ao extremo a politização de uma questão que, até há pouco tempo, nem sequer era do domínio da política. Verifica-se, então, não apenas a politização mas a partidarização da ecologia, com o aparecimento dos partidos verdes. Mas as acções de eco-guerrilha e as manifestações virulentas deste tipo de pensamento filosófico, que fizeram notícia nos anos 80, inviabilizam o diálogo dos ecologistas com os órgãos de decisão política. É neste contexto que surge o ambientalismo, mais moderado, e com um discurso que assume a lógica do "sistema". No ambientalismo refere-se, apenas, que estamos dependentes do meio natural do ponto de vista orgânico, não se entrando em especulações filosóficas quanto à entidade desse meio. Não impõe a frugalidade do impacto mínimo da ecologia profunda, mas situa-o na justa medida da sustentabilidade. Concebidos como recursos, os seres vivos e os seus sistemas passaram a poder integrar as equações económicas dos governos. A tónica é, então, colocada na noção de "custos ambientais". Com esta atitude, os ambientalistas demarcam-se das posições dos ecologistas, cujo discurso se tinha tornado imperceptível para os decisores políticos e ganham, assim, uma confortável credibilidade.

A generalização da "consciência ecológica", nos anos 80 e 90, deixou de ser "bandeira" dos "verdes" e torna-se património comum de todas as forças políticas. Assiste-se, assim, a um extraordinário desenvolvimento das ciências do ambiente, das políticas de ambiente e da proliferação de leis em matéria de ambiente, que contribuem para a contínua difusão desta nova "consciência ecológica" que se manifesta a dois níveis:

- o individual, com a tomada de consciência dos cidadãos da perenidade dos recursos;
- e o institucional, com a multiplicação dos movimentos ambientalistas, de departamentos governamentais ligados ao ambiente e de complexos normativos cada vez mais pormenorizados em matéria de ambiente.

Todos estes problemas políticos conduzem a uma reflexão de natureza filosófico-jurídica da problemática ambiental. Surge-nos, assim, a chamada "terceira geração" dos direitos fundamentais -

consagrando o direito do ambiente como direito do Homem e a protecção do ambiente como problema do Estado. Na Constituição Portuguesa a protecção do ambiente aparece-nos nesta dupla perspectiva, isto é, de tarefa estadual (art. 9º, alíneas d) e e)) e de direito fundamental (art. 66º, nº1). Segundo o art. 9º, são tarefas fundamentais do Estado: "...d) promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais; e) proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território". De acordo com o artigo 66º, nº1 da Constituição Portuguesa "todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender". Segundo V. Pereira da Silva (2000), a protecção do ambiente, ao tornar-se tarefa inevitável do Estado moderno, permite que se caracterize este como "Estado de Ambiente" ou "Estado Protector do Ambiente" em oposição ao anterior Estado-Providência.

A maior parte da atenção anteriormente votada aos assuntos ambientais tinha-se centrado, principalmente, nos ataques directos ao bem-estar da Humanidade. O solo e os recursos naturais tinham sido explorados sem limites e os detritos que não pertenciam a ninguém tinham sido livremente lançados na atmosfera e na água. Na década de 70 passou a compreender-se que as diversas componentes físicas do ambiente têm uma capacidade de assimilação e de suporte limitada, e que se torna necessário instituir medidas de controlo da poluição com vista a salvaguardar o ambiente e a qualidade de vida humana. É a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972, que o ambiente ganha dignidade constitucional, chegando, em muitos países, a ser reconhecido como direito fundamental dos cidadãos.

Importante será apercebermo-nos que a compreensão do paradigma ecológico determina a compreensão de uma característica: a natureza dinâmica do objecto de estudo. Tal facto permite-nos concluir que a garantia de protecção ambiental deve ter-se no imediato e no futuro. As normas jurídicas, tornam-se, então, reféns da evolução científica, porquanto a sua fonte é o conhecimento científico, um conhecimento científico actualizado. Podemos concluir que, a essência da norma jurídica ambiental participa das incertezas das diferentes ciências que estudam o ambiente e partilha da dimensão da ignorância e indefinição quanto ao objecto de estudo em que as ciências se encontram. Como refere Garcia (2007) "a estreita ligação da norma ambiental à ciência e à técnica, estas últimas sempre em evolução, pressionadas por novas descobertas, ao conferir à norma jurídica um acentuado conteúdo técnico-científico, desencadeia processos de "avalanche legislativa", arrastando a norma para um turbilhão de revogações, totais e parciais." (Garcia, 2007, p. 374).

Foi no final do século passado que começaram a surgir as primeiras leis-quadro do ambiente, também designadas Leis de Bases, que procuravam tratar as questões ambientais numa perspectiva global e integrada, reforçando a vertente horizontal da política do ambiente em detrimento das abordagens sectoriais. O conhecimento científico começou a ter uma enorme importância no estabelecimento das

normas jurídicas e o direito do ambiente viu, assim, reforçada a sua componente técnica. Surgiram os primeiros conceitos, institutos e instrumentos próprios do direito do ambiente, tais como o “princípio do poluidor-pagador”, o conceito de “dano ecológico”, a instituição da “reposição da situação anterior à infracção” e, um instrumento importante, o “Estudo de Impacte Ambiental”, entre outros.

Lutar pela defesa do ambiente é, sem dúvida, uma tarefa hercúlea. Porque o respeito pelo ambiente e pela vida que sustenta exige uma acção que seja, em simultâneo, cientificamente fundada, tecnicamente adequada, eticamente responsável, economicamente eficiente, politicamente legitimada e juridicamente realizada. Não podemos ser indiferentes ao problema humano de convivência no mundo de hoje. Lutar pela defesa do ambiente é, como refere Maria Glória Garcia (2007, p. 14 e 15), “lutar pela vida e pela assunção na existência humana no seu sentido mais profundo, o sentido da dignidade de sujeito ético, da dignidade da pessoa” e, se assim for, trata-se, então, de lutar pelo *direito ao direito*. Esta é a tarefa, por excelência, do cidadão do século XXI.

2. O ambiente e o solo no quadro legal e jurídico de Portugal

Portugal sempre foi um Estado vanguardista na protecção ambiental, mas retrógrado na sua aplicação. Desde a primeira Constituição Portuguesa (1976), que o ambiente está consagrado com um estatuto fundamental e universal. A partir de 1976, todos passamos a ter “direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado”, para além “do dever de o defender”, remetendo para o Estado a função de principal garante daquele direito. Apesar disto, durante uma década viveu-se num quase silencioso vazio, sem qualquer concretização prática dos princípios da Constituição. O país não tinha dinheiro para proteger o ambiente, nem isso era uma prioridade política para a época. De qualquer modo, as pressões e agressões ambientais, nessa altura, não atingiam ainda níveis elevados. Só em 1987, com a aprovação da Lei de Bases do Ambiente, se ficaria a saber o que era isso de “ambiente” e, sobretudo, o que eram condições de vida sadias e ecologicamente equilibradas. Foi mais um vanguardismo teórico lusitano, onde, apesar de algumas lacunas e até incongruências, apareceram os princípios estruturantes do direito do ambiente: o de prevenção; do equilíbrio; da participação; da unidade de gestão e acção; da cooperação internacional; da recuperação e da responsabilização. Diga-se, em abono da verdade, que essa lei foi, sem dúvida, o alicerce de uma efectiva política de ambiente, embora não se tenha depois passado disso mesmo. Era a época das boas intenções... O nosso país prestou-se mesmo a ser inovador, ao aprovar uma lei específica para as associações de defesa do ambiente, conferindo-lhes direitos importantes como, por exemplo, o de proporem acções para a prevenção ou cessação de actos lesivos do ambiente. Nesse pacote legal ainda ficou previsto a acção popular e o crime contra o ambiente, mas só quase uma década depois viriam a ficar consagrados na prática, com a regulamentação específica e a alteração do Código Penal.

Hoje em dia, o quadro legal vigente no nosso país inclui um apreciável número de diplomas e normas jurídicas avulsas que, de uma forma mais ou menos directa, se ocupam de matérias relevantes para a

protecção e melhoria do ambiente nas suas diversas componentes. Não obstante a dispersão existente - facto que dificulta o conhecimento e a aplicação da lei -, é possível agrupar a legislação portuguesa em três grupos de normas jurídicas (Melo e Pimenta, 1993). No primeiro grupo integram-se as chamadas normas estruturantes, que funcionam como base de referência de todo o edifício legislativo (estão neste caso, por exemplo, o art. 9º, alínea e) e o art. 66º da Constituição da República e a Lei de Bases do Ambiente - Lei nº 11/87, de 7 de Abril); no segundo grupo inserem-se os diplomas que regulam uma série de actividades humanas, constituindo um conjunto de normas que, por via indirecta, têm incidência ao nível do ambiente (a título de exemplo cite-se a Lei de solos (DL nº 794/76 de 5 de Novembro) e os diversos planos de ocupação dos solos, bem como o DL nº 340/2007, de 12 de Outubro que altera o DL nº 270/2001, de 6 de Outubro e os DL nº 88, nº 89 e nº 90 de 16 de Março de 1990, que regulamentam a exploração dos recursos do subsolo - minas e pedreiras) e, finalmente, um terceiro grupo, constituído por normas jurídicas que visam actuar, directamente, na protecção das componentes ambientais e na conservação dos recursos naturais (estão neste caso, por exemplo, a Reserva Agrícola Nacional (DL nº 196/89, de 14 de Junho); a Reserva Ecológica Nacional (DL nº 93/90, de 19 de Março) e as Avaliações de Impacte Ambiental (DL nº 69/2000, de 3 de Maio). Para a RAN devem analisar-se, o DL nº 73/2009, mas também o DL nº 274/92, de 12 de Dezembro e para a REN, o DL nº 239/2012, de 2 de Novembro, bem como os DL nº 166/2008, de 22 de Agosto; DL nº 316/90, de 13 de Outubro; o DL nº 213/92, de 12 de Outubro e o DL nº 79/95, de 20 de Abril, que introduzem alterações aos respectivos Decretos-Lei mencionados.

A elaboração de normas jurídicas em matéria de ambiente - por exemplo, referentes à emissão de poluentes, ocupação do território e qualidade ambiental - está longe de ser pacífica. Em relação a grande parte dos parâmetros indicadores de qualidade do ambiente, os conhecimentos científicos não são suficientemente profundos para que se possam estabelecer normas indiscutíveis. É reconhecida, por exemplo, a impossibilidade de, no estado actual dos conhecimentos, se estabelecerem regras de avaliação quantitativa da qualidade do solo que sejam de aplicação geral. Isto significa, também, a impossibilidade de definir padrões e indicadores de qualidade do solo mesmo que seja, apenas, para uma região limitada de Portugal. A avaliação da qualidade de um solo deverá, por isso, ser referenciada ao uso que dele se pretende fazer.

Existe sempre uma "zona cinzenta" na definição dos valores guia limite, para os quais se suspeita que possam ocorrer problemas, mas para os quais o conhecimento científico ainda não tem resposta. É neste contexto que surge o "princípio da precaução e da prevenção" da legislação ambiental e que consiste, no fundo, em agir de forma a salvaguardar o ambiente e as pessoas segundo a melhor informação científica disponível. Na maior parte das vezes acontece, porém, que na ausência de conhecimento científico que comprove o malefício de determinadas actividades, estas são licenciadas pelos governantes, a gosto dos empresários, contribuindo-se, assim, para uma sistemática degradação do ambiente. Na prática, as normas jurídicas são estabelecidas após negociação política entre parceiros

envolvidos e grupos de pressão, onde estão presentes os objectivos da política ambiental e económica e o conhecimento técnico-científico.

Tal como referimos anteriormente, as preocupações do Estado português com o ambiente atingiram o seu ponto alto com a aprovação da Lei de Bases do Ambiente (Lei nº 11/87, de 7 de Abril). Mas embora a Lei de Bases do Ambiente (LBA) tenha constituído um marco histórico, se quisermos definir os contornos da política de ambiente em Portugal não podemos apenas analisar a Lei de Bases. Devemos também recorrer ao(s) Programa(s) do(s) Governo(s) e à sua Lei orgânica. É nestes três elementos que poderemos encontrar as linhas de força da política de ambiente. Sem, no entanto, perder de vista que a política de ambiente é, também, uma política comunitária, pelo que os Programas de acção da União Europeia funcionam, obviamente, como um importante quadro de referência (Pereira Reis, 1992). Se, por um lado, a Lei de Bases do Ambiente, fixa as grandes orientações da política de ambiente e define o quadro legal que deve reger as relações Homem-ambiente, a aplicação dessas normas genéricas fica dependente, na maior parte das vezes e ainda hoje, de regulamentação específica para que possam vigorar, plenamente, na ordem jurídica.

O artigo 2º da LBA consagra o dever que a todos incumbe de não degradar o ambiente e impedir que outros o degradem. A importância de qualquer forma de degradação ambiental está relacionada, não só, com o seu âmbito espacial e gravidade imediata, mas também com o seu grau de reversibilidade ou irreversibilidade. Podemos distinguir diferentes níveis de efeitos da degradação ambiental, por ordem crescente de importância (Melo e Pimenta, 1993): incomodidade para as pessoas; afectação da rentabilidade económica (por exemplo, diminuição da produção agrícola devido à degradação dos solos); degradação de componentes do ecossistema (por exemplo, eliminação de seres vivos por utilização incorrecta de adubos e pesticidas na agricultura) com efeitos indirectos sobre os recursos e a saúde pública; afectação directa na saúde pública e alteração dos equilíbrios ecológicos globais (como a destruição da camada de ozono, por exemplo).

Na defesa do ambiente, não ultrapassar o limite do tolerável, para não suscitar a reacção do direito, terá que ser um objectivo a cumprir e a fazer cumprir quer pelo Estado quer por toda a sociedade civil. O solo determina o potencial agrícola de uma área, influencia muitos processos geomorfológicos e hidrológicos e marca profundamente, em muitos aspectos, o planeamento urbano e rural. Estudar as interacções que se estabelecem entre o solo e o ambiente é, pois, fundamental para a compreensão das relações homem-meio. A interpretação em torno do conceito de *solo* e a sua importância variam de acordo com os diferentes sectores da sociedade, bem como com os interesses dos profissionais das diferentes áreas que intervêm no seu estudo. A degradação do solo é, sem dúvida, uma forma de degradação ambiental, tendo sido identificada como um dos graves problemas globais a enfrentar no presente e no futuro. Segundo definição dada pelo GLASOD – *Global Assessment of Human-Induced Soil Degradation* -, “degradação do solo é o fenómeno causado pelo Homem que diminui a capacidade actual e/ou futura do solo para sustentar a vida humana”. No que ao nosso país respeita, a carta da UNEP, embora sendo de 1993, apontava a situação da degradação dos solos em Portugal como uma

das mais sérias da Europa (Dias e Mendes, 2006, p. 271).

Tal como refere Ferreira (2008), relativamente ao solo e atendendo às suas funções diversificadas, torna-se impossível encontrar, num só documento jurídico, todas as normas que regulamentem o seu uso (quadro 1). Se o solo é permanente como espaço territorial, já as suas propriedades biofísicas podem alterar-se devido ao seu uso. E se o valor do solo, como *solo produtivo*, está relacionado com as suas propriedades biofísicas e custos de exploração, o valor do solo urbano (*solo suporte*) é, certamente, função das relações sociedade-território e das formas como estas relações se traduzem: regulamentos de uso e ocupação dos solos, sistema fiscal, níveis de infraestruturização e de equipamento social, etc. Por ser um recurso natural insubstituível, as políticas de ambiente e de ordenamento do território deverão apresentar uma perspectiva integrada e incluir tanto medidas de preservação e de conservação, que impeçam a degradação das características dos solos, como acções que promovam o melhor aproveitamento das suas potencialidades. Tanto para o espaço urbano como para o não urbano (explorado ou natural) são, então, necessárias políticas específicas que promovam uma utilização sustentável deste recurso natural. Numa política de desenvolvimento sustentável os critérios de decisão não podem, por isso, ser de ordem estritamente económica ou de ordem exclusivamente ambientalista. Compatibilizar estes critérios de decisão que, aparentemente, parecem inconciliáveis, constitui hoje o grande desafio que se coloca aos políticos e decisores (Ferreira, 2008).

Quadro 1 – Algumas das principais Normas Jurídicas Portuguesas relativas ao *Solo*

SOLOS URBANOS /SOLOS SUPORTE	SOLOS RURAIS/ SOLOS PRODUTIVOS
<p>Decreto-Lei nº 794/76, de 5 de Novembro – Lei dos Solos</p> <p><u>Nota:</u> Um documento de reflexão para rever a Lei dos solos chegou a ser submetido pela Secretaria de Estado do Ordenamento, em meados de 2008, ao Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS). Mas o assunto não avançou e ainda hoje se discute e prepara a “nova lei dos Solos”.</p>	<p>Resolução do Conselho de Ministros nº 69/99, de 9 de Julho – Aprova o Programa de Acção Nacional de Combate à Desertificação (PANCD) e estabelece procedimentos relativamente à sua concretização</p>
<p>Lei nº 58/2007, de 4 de Setembro – Aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)</p>	<p>Resolução do Conselho de Ministros nº 64/2003, de 30 de Abril – Aprova o Programa de Acção para o Sector Florestal</p>
<p>Lei nº 171/99, de 18 de Setembro – Combate à desertificação e recuperação de desenvolvimento nas áreas do interior</p>	<p>Decreto-Lei nº 11/97, de 14 de Janeiro – Aprova a protecção dos montados de sobro e azinho</p>
<p>Decreto-Lei nº 73/2009, de 31 de Março – Aprova o novo regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional (RAN).</p>	<p>Decreto-Lei nº 198-A/2001, de 6 de Julho – Estabelece o regime jurídico de concessão do exercício da actividade de recuperação ambiental das áreas minerais degradadas</p>
<p>Decreto-Lei nº 239/2012, de 2 de Novembro – Altera e republica o D.L. nº 166/2008, de 22 de Agosto, sobre o regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN).</p>	<p>Decreto-Lei nº 118/2006, de 21 de Junho – Aprova o regime jurídico a que fica sujeita a utilização de lamas de depuração, transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva nº 86/278/CE, do Conselho, de 12 de Junho, relativa à protecção do ambiente e em especial dos solos, na utilização agrícola de lamas de depuração, revogando o Decreto-Lei nº 446/91, de 22</p>

	de Novembro.
Decreto-Lei nº142/2008, de 24 de Julho – Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP). Regula o processo de criação de Áreas Protegidas.	Decreto-Lei nº 340/2007, de 12 de Outubro – Altera o DL nº 270/2001, de 6 de Outubro. Decreto-Lei nº 270/2001, de 6 de Outubro – Aprova o regime jurídico da pesquisa e exploração de massas minerais-pedreiras, revogando o Decreto-Lei nº 89/90, de 16 de Março.
Decreto-Lei nº 384-B/99, de 23 de Setembro – Rede Natura 2000. Cria diversas zonas de protecção especial e revê a transposição para a ordem jurídica interna das Directivas nºs 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de Abril, e 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de Maio	Decreto-Lei nº 327/90, de 22 de Outubro – Regula a ocupação do solo objecto de um incêndio floresta. Alterado pela Lei nº 54/91, de 8 de Agosto
Decreto-Lei nº 49/2005, de 24 de Fevereiro – Primeira alteração ao Decreto-Lei nº 140/99, de 24 de Abril sobre o Regime de Protecção dos “Habitats” Naturais e da Flora e Fauna Selvagens, que, por sua vez, revê a transposição para a ordem jurídica interna da Directiva nº 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de Abril (relativa à conservação das aves selvagens) e da Directiva nº 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de Maio (relativa à preservação dos <i>habitats</i> naturais e da fauna e da flora selvagens)	Decreto-Lei nº 139/89, de 28 de Abril - Regime de Protecção ao Relevo Natural, Solo Arável e Revestimento Florestal
Decreto-Lei nº 431/99, de 22 de Outubro - Transpõe para o direito interno a Directiva nº82/176/CEE, do Conselho, de 22 de Março, e tem por objectivo fixar os valores limite a considerar na fixação das normas de descarga na água e no solo, os objectivos de qualidade, os métodos de referência e o processo de controlo das instalações industriais em que se processa a electrólise dos cloretos alcalinos utilizando células com cátodos de mercúrio, com vista a eliminar a poluição que esta substância pode provocar nesses meios. Portaria nº 429/99, de 15 de Junho, dos Ministérios da Economia, da Saúde e do Ambiente – Estabelece os valores limite de descargas de águas residuais, na água ou no solo, dos estabelecimentos industriais	Lei nº 33/96, de 17 de Agosto – Lei de Bases da Política Florestal
Portaria nº 1147/94, de 26 de Dezembro, dos Ministérios da Indústria e Energia, da Saúde, do Ambiente e Recursos Naturais e do Mar – Estabelece as condições de licenciamento para a descarga, armazenagem, deposição ou injeção no solo de águas residuais ou de resíduos de indústria de dióxido de titânio	Lei nº 12/2006, de 4 de Abril – Autoriza o governo a legislar sobre o regime das infracções das normas estabelecidas no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios
Decreto-Lei nº 302/90, de 26 de Setembro – Define o regime de gestão urbanística do litoral (ocupação, uso e transformação da área costeira)	Lei nº 14/2004, de 8 de Maio – Cria as Comissões Municipais de Defesa da Floresta contra incêndios
Decreto-Lei nº 309/93, de 2 de Setembro – Regulamenta a elaboração e aprovação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC). Alterado pelos Decretos-Lei nº 218/94, de 20 de Agosto e nº 113/97, de 10 de Maio.	Lei nº 12/2006, de 4 de Abril – Autoriza o governo a legislar sobre o regime das infracções das normas estabelecidas no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios

Portaria nº 138/2005, de 2 de Fevereiro – Define os elementos que devem acompanhar os Planos Directores Municipais (PDM)	Decreto-Lei nº 139/88, de 22 de Abril – Estabelece o Regime jurídico das áreas florestais percorridas por incêndios
Lei nº 48/98, de 11 de Agosto – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo	Decreto-Lei nº 64/2000, de 22 de Abril – Transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva nº 98/58/CE, do Conselho, de 20 de Julho, que estabelece as normas mínimas relativas à protecção dos animais nas explorações pecuárias.
Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro – Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação. Alterado e republicado pelo Decreto-Lei nº 177/2001, de 4 de Junho.	Decreto-Lei nº 118/2002, de 20 de Abril – Estabelece o regime jurídico do registo, conservação, salvaguarda legal e transferência de material vegetal autóctone com interesse para a actividade agrária, agro-florestal e paisagística.
Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Alterado pelo Decreto-Lei nº 310/2003, de 10 de Dezembro.	Decreto-Lei nº 127/2005, de 5 de Agosto – Estabelece o regime de criação de zonas de intervenção florestal (ZIF), bem como os princípios reguladores da sua constituição, funcionamento e extinção.
Decreto-Lei nº 445/91, de 20 de Novembro – Regime Jurídico do Licenciamento Municipal de Obras Particulares.	Decreto-Lei nº 5/2006, de 3 de Janeiro – Estabelece as regras gerais de aplicação em Portugal do Regulamento (CE) nº 2152/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Novembro, designado por <i>Forest Focus</i> (Tem interesse pois é relativo a um mecanismo comunitário para o acompanhamento alargado, harmonizado, exaustivo e a longo prazo das florestas).
Decreto-Lei nº 448/91, de 29 de Novembro – Regime Jurídico do Licenciamento Municipal de Operações de Loteamento e Obras de Urbanização.	Decreto-Lei nº 124/2006, de 28 de Junho – Estabelece as medidas e acções a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios.
Decreto-Lei nº 167/97, de 4 de Julho – Regime Jurídico da Instalação e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos.	Resolução do Conselho de Ministros nº 27/99, de 8 de Abril – Adopta o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa. Foi rectificado pela Declaração de Rectificação nº 10-AA/99, de 30 de Abril.
Decreto-Lei nº 239/97, de 9 de Setembro – Estabelece as regras a que fica sujeita a gestão de resíduos, nomeadamente a sua recolha, transporte, armazenagem, tratamento, valorização e eliminação, de forma a não constituir perigo ou causar prejuízo para a saúde humana ou para o ambiente.	Resolução do Conselho de Ministros nº 65/2006, de 26 de Maio – Aprova o Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios.
Decreto-Lei nº 294/94, de 16 de Novembro – Estabelece o Regime jurídico da concessão de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de tratamento de resíduos sólidos urbanos. Alterado pelo Decreto-Lei 221/2003, de 20 de Setembro que adita o artigo 6º.	Resolução do Conselho de Ministros nº 114/2006, de 15 de Setembro – Aprova a Estratégia Nacional para as Florestas.
Decreto-Lei nº 268/98, de 28 de Agosto – Estabelece o Regime do licenciamento da instalação e ampliação de depósitos de sucata. Revoga o Decreto-Lei nº 117/94, de 3 de Maio.	Portaria nº 475/2001, de 10 de Maio – Aprova o Regulamento de Aplicação da Intervenção de Medidas Agro-Ambientais do Plano de Desenvolvimento Rural (RURIS)

Decreto-Lei nº 321/99, de 11 de Agosto – Estabelece regras a que fica sujeita o licenciamento da construção, exploração, encerramento e monitorização de aterros para resíduos industriais banais (RIB).	Decreto-Lei nº 94/98, de 15 de Abril – Adopta as normas técnicas de execução referentes à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado.
Decreto-Lei nº 516/99, de 2 de Dezembro – Aprova o Plano Estratégico de Gestão de Resíduos Industriais (PESGRI 99).	Portaria nº 344/94, de 1 de Junho – Aprova medidas de protecção fitossanitária para evitar a introdução ou dispersão no território nacional e comunitário de organismos prejudiciais aos vegetais e produtos vegetais.
Decreto-Lei nº 89/2002, de 9 de Abril – Procede à revisão do PESGRI 99, que passa a designar-se PESGRI 2001 (rectificado pela Declaração de Rectificação nº 23-A/2002, de 29 de Junho)	
Decreto-Lei nº 544/99, de 13 de Dezembro – Estabelece as regras relativas à construção, exploração e encerramento de aterros de resíduos resultantes da actividade extractiva.	
Decreto-Lei nº 164/2001, de 23 de Maio – Aprova o regime jurídico da prevenção e controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva nº 96/82/CE, do Conselho, de 9 de Dezembro (rectificado pela Declaração de Rectificação nº 13-R/2001, de 29 de Junho).	
Decreto-Lei nº 20/2002, de 30 de Janeiro – Estabelece o regime jurídico a que fica sujeita a gestão de resíduos de equipamentos eléctricos e electrónicos (REEE)	
Decreto-Lei nº 196/2003, de 23 de Agosto – Transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva nº 2000/53/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Setembro, relativa aos veículos em fim de vida.	
Decreto-Lei nº 88/91, de 23 de Fevereiro – Regula a actividade de armazenagem, recolha e queima de óleos usados.	
Decreto-Lei nº 69/2003, de 10 de Abril – Estabelece as normas disciplinadoras do exercício da actividade industrial.	
Decreto-Lei nº 267/2002, de 26 de Novembro – Estabelece os procedimentos e define as competências para efeitos de licenciamento e fiscalização de instalações de postos de abastecimento de combustíveis.	

Quadro elaborado através da consulta dos vários instrumentos legais mencionados.

3. O ambiente e o solo no quadro legal e jurídico da União Europeia

O direito do ambiente apresenta uma forte componente internacional e comunitária. As grandes questões ambientais colocam-se hoje a nível mundial, sendo certo que as acções ou omissões de cada Estado possuem incidências que claramente extravasam os limites geográficos do respectivo território. Daí que tanto o direito internacional como o direito comunitário tenham vindo a incorporar, nos últimos anos, inúmeras normas destinadas à protecção e melhoria do ambiente ou à conservação da natureza e dos recursos naturais. O quadro jurídico em matéria ambiental ficará sempre incompleto se nos limitarmos ao direito interno de cada país e não atendermos às convenções e acordos internacionais ou esquecermos os actos legislativos oriundos da União Europeia (Melo e Pimenta, 1993).

Até agora, a protecção do solo não tem sido uma política prioritária da União Europeia. No entanto, as enormes pressões a que este recurso natural tem estado sujeito, quer através da poluição quer da erosão, exigiu que se repensasse e que se desenvolvesse uma nova política comunitária de acção para este recurso natural. Neste sentido, no programa agora proposto, é apoiada uma série de acções destinadas à protecção dos solos e à prevenção da erosão e da desertificação. Particular atenção é dada aos solos agrícolas que se considera estarem ameaçados por uma exploração indiscriminada e urbanização desenfreada. Há que melhorar o planeamento para impedir a progressão das manchas urbanas de forma incontrolável. A necessidade de um combate eficaz contra os riscos - reais e potenciais - decorrentes da poluição e da utilização de substâncias químicas, sobretudo os pesticidas, exigem propostas de reformulação do sistema de gestão dos produtos químicos. A gestão dos resíduos é, também, um dos domínios prioritários. A acumulação de resíduos no solo não é, de todo, posta de parte, mas será utilizada como último recurso, privilegiando-se a reciclagem, reutilização e incineração. A grande meta a atingir é a redução em cerca de 50%, dos actuais níveis de resíduos, até ao ano 2050.

O solo é, indubitavelmente, um dos mais importantes componentes do ambiente, no entanto, é talvez o recurso natural mais maltratado e subavaliado. Queremos dizer com isto que, somente em 2006, a Comissão Europeia, através da sua Comunicação (2006) 231, de 22 de Setembro, ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, dá a conhecer a *Estratégia Temática de Protecção do Solo*, que prevê, entre outras medidas, a criação de uma Directiva Quadro para o Solo, à semelhança da qual já aconteceu para a água. Esta preocupação com o recurso natural *Solo*, só peca por tardia...

Esta *Estratégia Temática de Protecção do Solo* revela que, finalmente, se tomou consciência que a degradação do solo não pode ser vista isoladamente, tem consequências muito mais abrangentes e a sua análise aprofundada revela a verdadeira dimensão do problema. De acordo com o texto “A degradação do solo é um problema grave na Europa, provocado ou acentuado por actividades humanas, como práticas agrícolas e silvícolas inadequadas, actividades industriais, turismo, crescimento das

zonas urbanas e industriais e construção de equipamentos. Estas actividades têm um impacto negativo, impedindo que o solo desempenhe o seu vasto leque de funções e serviços de que beneficiam os homens e os ecossistemas. (...) A degradação do solo tem um impacto directo na qualidade da água e do ar, na biodiversidade e nas alterações climáticas. Além disso, pode prejudicar a saúde dos cidadãos europeus e ameaçar a segurança dos alimentos para consumo humano e animal” (COM, 2006, 231, p.3).

Sendo o objectivo geral desta *Estratégia* a protecção e a utilização sustentável do solo, com base nos princípios de prevenção de uma maior degradação do solo e preservação das suas funções e de reabilitação dos solos degradados, torna-se fundamental a “Adopção de legislação-quadro com o objectivo principal de proteger e garantir uma utilização sustentável do solo; Integração da protecção do solo na elaboração e aplicação de políticas nacionais e comunitárias; Preenchimento das actuais lacunas do conhecimento em determinadas áreas da protecção do solo através de investigação apoiada por programas de investigação comunitários e nacionais; Sensibilização do público para a necessidade de proteger o solo” (COM, 2006, 231, p. 7).

A Comissão Europeia propõe uma Directiva-Quadro (COM, 2006, 232, de 22 de Setembro) como o melhor meio para garantir uma abordagem global de protecção do solo. Assim sendo, os Estados Membros serão obrigados a tomarem medidas específicas para lutar contra as ameaças que pesam sobre o solo, apesar de lhes dar alguma liberdade na definição de metas e meios para as atingir. Como a implementação desta Directiva acarreta custos, podemos inferir, dependendo das decisões dos Estados Membros, que no futuro, tal como aconteceu para a água, haja a possibilidade da imputação do custo do uso deste recurso natural aos seus utilizadores.

Foi em Novembro de 2007 que o Parlamento Europeu se pronunciou sobre a Proposta de Directiva que estabelece um quadro para a protecção do solo na União Europeia (UE) e que vai alterar a Directiva 2004/35/CE. Os eurodeputados alargam o âmbito da aplicação desta directiva, introduzem a noção de “solos valiosos”¹, clarificam o que se entende por “zonas prioritárias”² que possam necessitar de protecção especial e de medidas de reparação e estabelecem que os Estados Membros terão de elaborar inventários nacionais ou regionais de sítios contaminados. O inventário será tornado público e actualizado, pelo menos, de cinco em cinco anos, a fim de incluir os novos sítios contaminados, entretanto identificados, e excluir os sítios que foram objecto de reparação e deixaram de representar um risco para a saúde humana ou para o ambiente.

Os eurodeputados estipulam que, no prazo de sete anos a contar da data de transposição da Directiva

¹ Entende-se por “solos valiosos”, aqueles que têm de ser protegidos devido às suas características, à sua estrutura, ao seu excepcional valor ecológico, cultural e/ou histórico ou à sua utilização. COM(2006)232, de 22 de Setembro.

² Entende-se por “zonas prioritárias”, as zonas em que, pela sua vulnerabilidade causada pelos tipos de solos, condições climáticas e práticas de gestão da terra, existam provas decisivas ou razões legítimas de suspeita da ocorrência efectiva ou provável de um dos processos de degradação – erosão; diminuição da matéria orgânica; perda de biodiversidade do solo; compactação; salinização; desabamento de terras; desertificação ou acidificação. COM(2006)232, de 22 de Setembro.

para o direito nacional, os Estados Membros deverão elaborar e tornar pública uma estratégia, ou estratégias, de reparação dos danos, incluindo, pelo menos, um procedimento para a fixação de objectivos globais de reparação de danos; um calendário para a aplicação das medidas de reparação dos danos aos locais contaminados (incluem medidas de descontaminação, medidas de salvaguarda e medidas para a eliminação ou redução das mutações danosas das propriedades físicas, químicas ou biológicas do solo) e o mecanismo de financiamento. Cada país deverá criar mecanismos adequados a nível nacional para financiar a reparação dos danos ou providenciar a reparação dos danos das zonas contaminadas relativamente às quais o indivíduo responsável pela poluição não possa ser identificado. Quanto à utilização do solo para a agricultura, cada Estado Membro, tendo em conta o seu clima, as características do solo, o tipo de agricultura e as melhores práticas agrícola, pode decidir a sua própria política agrícola em relação ao solo. Para isso, os Países devem incentivar a escolha de culturas e métodos ou programas de arborização que tenham um efeito benéfico na fertilidade do solo e que possam prevenir os principais problemas dos solos europeus (erosão, compactação, desabamento de terras, desertificação, etc.).

Dos 27 Estados Membros da UE, apenas 9 têm, actualmente, legislação para a protecção do solo. São eles: Holanda, Espanha, Suécia, Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Alemanha e Reino Unido. Há ainda muito por fazer para proteger este importante recurso natural nos restantes países, nem que seja pela força da obrigatoriedade no cumprimento de legislação europeia.

4. Conclusão

Contrariamente ao que se passa em relação ao ar e à água, a política ambiental começa, agora, a dedicar mais atenção à quantidade e qualidade dos solos que constituem uma parte essencial de numerosos ecossistemas. Face a estas circunstâncias torna-se clara a necessidade de identificar e avaliar a intensidade dos processos de degradação e de providenciar medidas de conservação para este recurso natural.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), conhecida também como Rio+20, conferência realizada em Junho de 2012 na cidade brasileira do Rio de Janeiro, teve por objectivo discutir a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável. Dessa conferência surge a Resolução A/RES/66/288, aprovada em Assembleia Geral e intitulada “O futuro que queremos”. Neste documento, surge-nos na pág.44, um ponto sobre a “Desertificação, degradação da terra e secas”, onde se sublinha a importância económica e social do bom manejo da terra, incluindo, obviamente, o solo. Também se afirma que a degradação do solo (em conjunto com a desertificação e a seca) é um desafio de dimensão mundial e que há a necessidade de medidas urgentes para reverter essa degradação e, em particular, conseguir atingir a meta “land-degradation neutral world” no contexto do desenvolvimento sustentável. Esta meta defendida pela UE na Rio +20 e acordado pelos líderes mundiais, colocou a questão da degradação do solo e o solo, propriamente dito,

no mapa político mundial. A UE propôs a criação de um objectivo ambicioso de “taxa líquida zero de degradação da terra e do solo”, com claros objectivos para minimizar a erosão e, se possível, manter ou aumentar a matéria orgânica do solo, através de melhores tecnologias de gestão e sistemas de produção sustentáveis e impedir a insustentável e descontrolada expansão urbana.

Janez Potočnik, Comissário Europeu para o Ambiente, refere que o 7º Programa de Acção para o Ambiente irá reabrir as discussões sobre a proposta de Directiva Quadro do Solo. A UE continuará, naturalmente, a desenvolver as suas acções tendo por base a *Estratégia Temática de Protecção do solo*. No entanto, Potočnik refere, “a *Directiva Quadro Solos*, irá fortalecer a nossa acção e permitir resultados mais harmoniosos e coerentes.” (Potočnik, 2012, p. 2). Que seja para breve.

5. Referências bibliográficas

Dias, J.; Mendes, J. (2006). Legislação Ambiental. Sistematizada e Comentada. Coimbra, Coimbra Editora.

Ferreira, C. (2008). Degradação do solo no concelho de Gondomar: uma perspectiva geográfica. Contribuição para a definição de estratégias de planeamento e ordenamento do território. Doutoramento, Universidade do Porto.

Garcia, M. G. (2007). O lugar do Direito na Protecção do Ambiente. Coimbra, Almedina.

Melo, J. ; Pimenta, C. (1993). O que é a Ecologia e Ambiente. Lisboa, Difusão Cultural.

Pereira da Silva, V. (2000). Verdes são também os Direitos do Homem. Responsabilidade Administrativa em Matéria de Ambiente. Cascais, Principia.

Pereira Reis, J. (1992). Lei de Bases do Ambiente. Coimbra, Almedina.

Potočnik, J. (2012). Conference "Land and soil degradation – post Rio+20", Speech/12/830, European Commission, Brussels.

UNEP (2012). The future we want, A/RES/66/288, UN.

União Europeia (2006). Estratégia Temática de Protecção do solo. COM,2006, 231, European Commission, Brussels.

Políticas migratórias em regiões de baixas densidades.

Estratégias de actuação local num território de fronteira.

Fátima Velez de Castro, CEGOT – Universidade de Coimbra, velezcastro@fl.uc.pt

Resumo:

As políticas migratórias nacionais respeitam por um lado as directivas europeias, mas por outro têm em conta as especificidades dos fluxos imigratórios à escala do país. Destaque-se neste contexto o papel de organismos como o ACIDI e o SEF.

No caso de algumas regiões de baixas densidades do interior de Portugal, tem-se assistido à fixação de determinados segmentos de imigrantes. Neste âmbito de análise, procura-se reflectir sobre os princípios orientadores, os processos de acção e o resultado das políticas migratórias à escala regional/local. Será tido em conta o estudo de caso de seis concelhos fronteiriços da sub-região do Alto Alentejo, onde se procedeu à análise da actuação dos agentes locais (numa perspectiva de comparação com a sub-região fronteiriça espanhola de Badajoz), nomeadamente Estado-Poder Local, Igreja, Associações de Desenvolvimento Local, Associações de Imigrantes, Agências Imobiliárias e Sindicatos.

Palavras-chave:

Políticas migratórias; estratégias locais; baixas densidades; fronteira.

Abstract:

Migration policies in low density regions. Local performance strategies in a borderline territory.

National migration policies respect, on the one hand, European guidelines but, on the other hand, bear in mind the specificities of migration flows at the country's scale. One should highlight in this context the role of organizations like ACIDI and SEF.

In the case of some low density regions of the Portuguese inland, it has been witnessed a settlement of certain segments of immigrants. In this scope of analysis, it is sought to reflect about the guiding principles, action processes and results of the migration policies at a regional/local scale. It will be taken into account the case study of six bordering municipalities in the sub-region of Alto Alentejo, where it was analysed the role playing of local agents (in a comparative perspective with the Spanish border sub-region of Badajoz) namely State – Local Power, Church, Local Development Associations, Immigrant Associations, Real Estate Agencies and Unions.

Keywords:

Migration policies; local strategies; low densities; border.

1. Políticas migratórias em regiões de baixas densidades: o caso em estudo

Portugal e Espanha, enquanto destinos imigratórios atractivos, registaram um aumento significativo da entrada e dos stocks de população estrangeira, sobretudo na última década do séc.XX e na primeira década do séc.XXI. Presume-se que, no caso português, o contingente de residentes estrangeiros corresponda cerca de 4% da população total, enquanto em Espanha esse quantitativo ascenda aos 12%.

São sobretudo as principais áreas urbanas, que estes imigrantes escolhem para residir e trabalhar. Tal facto parece coerente, em especial na lógica dos fluxos imigratórios laborais, visto que aí a concentração de capitais é maior, o investimento é mais significativo e por isso o dinamismo do mercado laboral é bastante intenso, o que se pode traduzir em mais e melhores oportunidades de emprego relativamente a outras regiões.

Porém, ao longo dos últimos anos, tem-se verificado uma dispersão tendencial destes indivíduos no território, não de forma massificada, mas antes num fluxo circunspecto e contínuo para regiões periféricas, como que numa lógica ruralofílica. Autores como ALISEDA (2003: 143), MORÉN-ALEGRET e SOLANA (2004: 25), MORÉN-ALEGRET (2008: 538), FONSECA (2005: 122-123) e VELEZ DE CASTRO (2008: 173) identificam esta tendência e apresentam estudos sobre grupos imigrantes presentes em regiões espanholas e portuguesas, cujo denominador comum está relacionado com a sua fixação em regiões de baixas densidades.

A comunidade académica começa a ter consciência da importância do estudo das dinâmicas imigratórias além dos tradicionais pólos/circuitos urbanos. Os autores citados, assim como o GLOBAL FORUM ON MIGRATION AND DEVELOPMENT (2007: 22) chamam a atenção para a necessidade de se realizar mais investigação sobre o tema da imigração associado a processos de desenvolvimento em territórios de baixas densidades, que se apresentam como regiões deprimidas do ponto de vista económico (poucos investimentos, debilitado tecido laboral, etc) e social (saída de população jovem/activa, diminuição da natalidade, da taxa de actividade, envelhecimento demográfico, etc).

Face a esta(s) nova(s) realidade(s) do(s) território(s), tornou-se indispensável a aposta em políticas imigratórias a várias escalas geográficas (e sociais) de actuação, tendo em conta as características e as necessidades das populações estrangeiras a residir em território nacional. Se por um lado os decisores têm em linha de conta as directivas europeias em termos de migrações, por outro têm considerado as especificidades dos fluxos imigratórios à escala do país.

Neste contexto, destaca-se o papel do ACIDI (Alto-Comissariado para as Migrações e Diálogo Intercultural) e do SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras), o primeiro actuando no âmbito da integração das comunidades imigrantes no território português, o segundo com uma vocação executiva e fiscalizadora de cariz fronteiriço e intra-fronteiriço. Em termos europeus, Portugal tem sido considerado um país de excelência no que concerne a políticas de integração dos imigrantes. Para tal facto, muito tem contribuído o trabalho do ACIDI, reconhecido internacionalmente, que venceu em Maastrich o “Prémio Melhores Práticas na Administração Pública 2011”, organizado pelo Instituto Europeu da Administração Pública, pelo seu projecto de “Envolvimento da Sociedade Civil no Acolhimento e Integração dos Imigrantes”.

Relativamente a estes dois organismos, a actuação centra-se sobretudo nas regiões de maior concentração de imigrantes, ou seja, as grandes áreas urbanas do litoral, assim como nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto. Contudo, à escala regional, estão presentes através de gabinetes

do SEF e dos CLAI (Centros Locais de Apoio ao Imigrante), neste último caso ligados aos organismos de poder local (por exemplo, Câmaras Municipais). Também no âmbito das políticas de integração da população imigrante, a Igreja Católica tem desenvolvido projectos no grupo da Pastoral das Migrações, em conexão com a Caritas Diocesana.

Face ao âmbito de análise contextual, esta comunicação procura reflectir sobre os princípios orientadores, os processos de acção e o resultado destas políticas locais que tão importantes têm sido para a integração dos imigrantes nas regiões de baixas densidades. Para isso será tido em conta os principais resultados do estudo de caso¹ de seis concelhos fronteiriços do Alto-Alentejo (Castelo de Vide, Marvão, Portalegre, Arronches, Campo Maior e Elvas), onde se procedeu à análise da actuação dos agentes locais, nomeadamente Estado-Poder Local, Igreja, Associações de Desenvolvimento Local, Associações de Imigrantes, Agências Imobiliárias e Sindicatos. Dada a proximidade com Espanha, proceder-se-á a uma análise comparativa com o caso do município de Badajoz (sub-região da Extremadura), com o principal propósito de perceber a (possível) existência concertada de políticas migratórias no caso desta região de fronteira.

A metodologia de trabalho para este tema específico teve como suporte técnico a aplicação de um questionário por entrevista de base estruturada², tendo em atenção duas vertentes: a directiva, com questões previamente preparadas que serviram de suporte estrutural; a não directiva, dando a possibilidade ao entrevistado de desenvolver aspectos não contemplados pelas questões enunciadas, mas que se revelaram muito importantes em termos complementares da informação obtida (VELEZ DE CASTRO, 2012: 215,216). As linhas orientadoras centraram-se em quatro grandes eixos analíticos:

- a) Identificação do entrevistado;
- b) O papel do organismo representado à escala local e regional;
- c) Balanço da presença dos imigrantes no concelho/município referente;
- d) Perspectivas futuras.

2. Os agentes locais: princípios, acções e perspectivas

2.1 Os agentes e os organismos considerados no estudo

No contexto de estudo da comunidade autóctone, optou-se por introduzir a análise do papel dos agentes locais e dos respectivos organismos no que diz respeito aos princípios orientadores da sua actuação, às acções relacionadas com a questão imigratória à escala local, e às perspectivas relativamente ao futuro da imigração no território. Esta opção pautou-se pelo facto de, na sua grande maioria, estes agentes locais que trabalham com imigrantes, mesmo pertencendo a organizações com abrangência nacional, serem eles próprios autóctones, daí constituírem parte integrante da comunidade local nativa, embora num patamar formal e institucional.

¹ Trabalho de investigação da dissertação de Doutoramento em Geografia, referenciada na bibliografia. O trabalho de campo foi realizado entre Janeiro e Julho de 2010.

² Foram aplicados 16 questionários por entrevista.

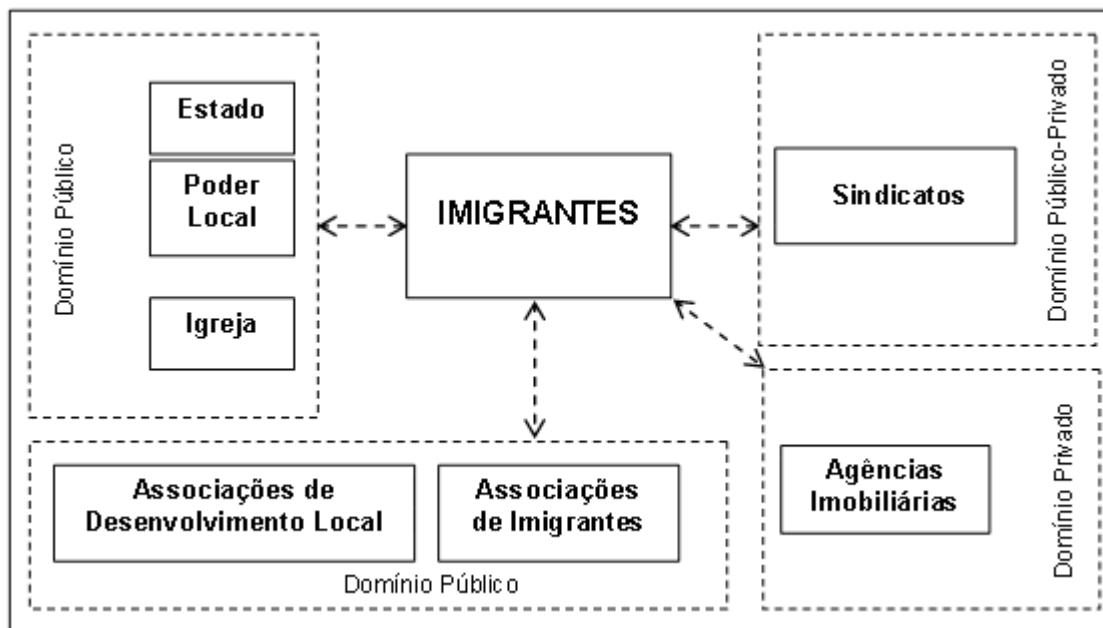


Figura 1. Organismos representados pelos agentes locais na relação com os imigrantes

Fonte: Velez de Castro (2012)

Foram considerados como “agentes locais”³ representantes de instituições públicas, privadas e de domínio público-privado⁴, com actividades direccionadas para a comunidade imigrante, mesmo que a natureza de base inclua outros grupos populacionais.

Uma primeira constatação que surgiu do trabalho de campo foi a de que todos os agentes entrevistados revelaram não conhecer os seus homólogos do outro lado da fronteira, excepto em casos pontuais (ex: Sindicatos). Tendo em conta a proximidade geográfica dos organismos, estranhou-se o manifesto afastamento institucional, o que se justifica pelo facto das acções pontuais e dos planos de acção terem um carácter circunscrito em termos espaciais e populacionais, sendo orientados para territórios concretos à escala regional/local portuguesa/espanhola, bem como para grupos com necessidades específicas. Como um agente local espanhol referiu:

“Aún que Portugal y España sean próximos, aún siguen de espaldas viradas uno al otro.”

³ Organismos que responderam ao questionário por entrevista: Centro Local de Apoio ao Imigrantes (Portalegre); Caritas (Portalegre); Oficina de Extranjeros (Badajoz); Observatorio Permanente de la Inmigración de Extremadura; Câmara Municipal de Arronches; Ayuntamiento de Badajoz; Associação de Agricultores do Norte Alentejano; Secretariado das Migrações da Diocese de Portalegre e Castelo Branco; Mezquita de Badajoz; Grupo de Apoio ao Imigrante (Elvas); União de Sindicatos do Norte Alentejano; CCOO-Comisiones Obreras (Badajoz); Associação das Comunidades Unidas da Moldávia (Elvas); Asociación de Inmigrantes Argentinos de Extremadura; Asociación “Todos Iguales, Todos Legales” (Badajoz); Remax Castelo de Vide; Extremadura Properties (Marvão e Alburquerque-Badajoz). Por solicitação dos entrevistados (preservação do anonimato), os excertos apresentados no texto não são directamente associados aos organismos específicos aqui identificados.

⁴ Consideraram-se os Sindicatos neste domínio, uma vez que representam trabalhadores de instituições e empresas do sector público e do sector privado.

Em contrapartida, revelaram colaborar com instituições do próprio país, mesmo com naturezas diferentes entre si: não há um padrão que se possa referir quanto ao tipo de ligação institucional, apenas que tendem a cooperar organismos que estão ligados directa ou indirectamente com a questão imigratória.

Contudo, importa esclarecer que os diversos agentes locais entrevistados se mostraram muito empenhados na questão imigratória ligada à região onde operam, sobretudo em dar resposta às necessidades manifestadas pela comunidade imigrante. Esta sensibilização decorre, em alguns casos, da formação académica e da experiência profissional prévia, pelo que alguns entrevistados indicaram já ter trabalhado com estrangeiros em contextos laborais anteriores. Esta situação é comum com indivíduos formados em antropologia, educação social, psicologia, línguas, teologia, animação sociocultural. Todavia existe outro segmento de agentes sem experiência prévia e sem formação directamente vocacionada para o tema (por exemplo engenharia ambiental, ensino, engenharia de produção animal, antropologia cultural), mas que na presente situação trabalham com imigrantes.

Também existem agentes locais que são eles próprios imigrantes, com formações académicas diversas (línguas, jornalismo, educação física, ensino, marketing e comunicação, design). De destacar dois sub-grupos considerados neste contingente: o primeiro diz respeito a associações de imigrantes, cuja acção consiste, entre outras, em promover actividades que respondam às necessidades de determinada comunidade imigrante (laborais, culturais, sociais, etc); o segundo diz respeito a duas agências imobiliárias, uma portuguesa e outra hispano-neerlandesa (com sede no município de Alburquerque, mas dois dos três proprietários residentes no concelho de Marvão), sendo casos de empreendedorismo laboral local, o que pode levar a crer que, num primeiro momento, não se encaixariam neste quadro de análise referente aos agentes locais. Porém foram considerados, pois os organismos (empresas) que representam assentam numa estratégia económica que visa captar população estrangeira com o objectivo de residir num dos países em estudo, em especial numa região de baixas densidades. São os próprios a admitir, da experiência pessoal⁵, que:

“We had friends in Spain that live in “Costa de Alicante”, but we didn’t like it there, so we travelled, and travelled, and travelled, and we said “we make a tour of Spain”, “una vuelta”. So people told us “don’t go to Extremadura because it’s horrible there!” So we said “we must go there”. So that’s was what we did, we arrive in Extremadura and we saw “an ocean of land”, so beautiful! (...)”

Tentam portanto aproveitar o potencial associado às características físicas e humanas do território como imagem de marketing, fazendo do público-alvo a população imigrante, em especial os *sun-seekers*. Não se trata de uma estratégia política de atracção de imigrantes para os concelhos/municípios em causa, porém acabam por conseguir captar um segmento populacional que está disposto a se fixar nesta região da Península Ibérica, sobretudo pelas características específicas do

⁵ Os agentes imobiliários em causa residem e trabalham em Castelo de Vide e Marvão.

território – clima mediterrânico, manutenção da paisagem natural original – e, no caso de serem activos, desenvolver uma actividade profissional. Estes agentes privados, através de uma estratégia bidireccionada da procura-adaptação da oferta, têm tido um papel muito importante na captação de imigrantes para o território em estudo.

2.2 A actuação territorial dos organismos e dos agentes locais: o princípio de uma política migratória para regiões de baixas densidades?

Um dos pontos centrais da entrevista consistiu em perceber qual o papel do organismo representado pelo entrevistado na questão imigratória tanto à escala local como à regional, no âmbito da área geográfica de actuação, de acções dirigidas às comunidades imigradas, do resultados dessas iniciativas, da própria relação estabelecida com os imigrantes, desafios, dificuldades, entre outros aspectos. O objectivo foi o de avaliar a natureza da política imigratória para os concelhos/municípios em estudo.

O apoio destes organismos decorre no sentido de responder a necessidades dos utentes imigrantes, dando especial ênfase aos que se encontram em situação de risco de pobreza porque estão desempregados, ou por outro tipo de vicissitudes que tenham gerado situações de risco social. Destacam-se neste âmbito instituições ligadas à Igreja portuguesa (Cáritas, Pastoral das Migrações), com o auxílio prestado pela disponibilização de bens básicos (alimentação, roupa, etc) e de orientação a vários níveis, desde pessoal/espiritual até ao campo profissional, com encaminhamento de casos para formação académica.

Tal acontece com as Associações de Imigrantes e as Associações de Desenvolvimento Local presentes no estudo, que disponibilizam o mesmo tipo de ajuda. Promovem também iniciativas culturais com uma dupla intenção: estimular o contacto de imigrantes da mesma nacionalidade/região de origem, através das práticas culturais como denominador comum; facilitar o contacto entre nativos e imigrantes, já que muitas destas iniciativas são abertas a toda a população. Foi referido pelos agentes locais a celebração do Natal Ortodoxo (europeus de leste), das festas de S.João (brasileiros), das sessões gastronómicas (africanos), entre outras iniciativas, onde os organismos referidos cooperam com outras instituições locais, por exemplo com escolas.

Ainda no campo das instituições religiosas, destaque-se no município de Badajoz o facto de estar a ser desenvolvido o projecto de construção do “Centro Islâmico de Cultura”, com o objectivo de servir os imigrantes que professam essa religião a residir/trabalhar na região sul de Espanha, assim como em Portugal. Actualmente a mesquita de Badajoz serve uma ampla área geográfica de fiéis, que congrega inclusive indivíduos residentes noutras regiões da Península Ibérica.

Em termos laborais, o papel dos Sindicatos tem sido essencial, sobretudo para responder a problemas relacionados com a exploração em contexto de trabalho. Além disso, outro apoio muito solicitado pelos imigrantes a estas entidades, tem sido o que se refere ao processo de regularização de situações de imigração ilegal/clandestina. E embora a existência da Oficina de Extranjeros de Badajoz e do CLAI (Centro Local de Apoio ao Imigrante) de Portalegre serem organismos vocacionados para tal

tipo de solicitação, este apoio também tem sido prestado pelos organismos anteriormente apresentados, pelo que se pode constatar a interação institucional à escala regional/nacional. Aliás, na realização das entrevistas, verificou-se que os agentes locais dos municípios portugueses em estudo se conheciam entre si, inclusive já tinham colaborado tanto em termos de projectos, como de resolução de casos pontuais. Esta situação também se relaciona com a dinâmica geográfica da área de abrangência das iniciativas, as quais mesmo que formalmente se cinjam à escala local (concelho), acabam por se expandir à região onde se insere a unidade territorial. O mesmo aconteceu com os agentes locais espanhóis, embora como se referiu, sem haver um contacto transfronteiriço.

De referir que as acções não se centram apenas em questões sociais, laborais, culturais e culturais, mas também académicas. O Observatório Permanente para la Inmigración, sito em Cáceres, realiza estudos estatísticos para a Região Autónoma da Extremadura, focando-se na recolha e organização de dados, assim como na produção de documentos que reflectam a realidade imigratória nas províncias/sub-região de Cáceres e Badajoz.

Perante o cenário apresentado, conclui-se que a política imigratória desenvolvida nesta região da raia ibérica se foca a jusante do processo migratório e não tanto a montante. Isto significa que quer o Estado, quer os governos à escala regional/local, não centram a sua actuação na captação de capital humano imigrante para residir/trabalhar nos concelhos/municípios em estudo, assim como na região integrante. O nível de intervenção ocorre depois de realizado o processo migratório, numa lógica de integração das comunidades imigrantes no território, focalizando-se as acções ao nível da resposta às diversas solicitações da população residente estrangeira.

Destacam-se algumas acções desenvolvidas no âmbito de uma política de integração territorial dos imigrantes, baseada em vários projectos locais/regionais:

a) *Plan para la integración social de personas inmigrantes en Extremadura (Região Autónoma da Extremadura)*. Concebido pela Junta de Extremadura, que constituiu um primeiro plano para 2006/2007. Nesse documento está expressa a necessidade de “*cambiar por el concepto mucho más amplio de interculturalidad, y de hecho contamos ya con un alto numero de inmigrantes (...)*” (JUNTA DE EXTREMADURA, 2008a: 11,12), ou seja, reconhece-se que a entrada de imigrantes no território da Extremadura trará novos desafios não só às instituições como à própria população local, em termos de convivência e partilha do mesmo território.

Os objectivos gerais centram-se no desenvolvimento de estratégias de acolhimento; na integração dos alunos estrangeiros no sistema de ensino espanhol; na facilitação do acesso ao mercado de trabalho com ênfase na eliminação de situações de precariedade; no acesso a condições de habitabilidade dignas; na facilitação de instrumentos para a promoção de condições sanitárias. Visa-se também promover e fortalecer a relação entre nativos e imigrantes, através do associativismo. Por fim pretendeu ainda conceber uma política de cooperação com os países emissores de imigrantes, com vista à potenciação de projectos de co-desenvolvimento.

O segundo plano (2008/2011) continuou os objectivos e o trabalho definido pelo anterior, mas revela um nível de actuação mais aprofundado, orientando as práticas para 6 eixos transversais de actuação (laboral, investigação, formação, coordenação, mediação e género) e 12 áreas de intervenção (acolhimento, habitação, serviços sociais, emprego, género feminino, saúde, educação, infância e juventude, igualdade, sensibilização, participação, e co-desenvolvimento) (JUNTA DE EXTREMADURA, 2008b). Neste plano nota-se um maior conhecimento e experiência de trabalho com a comunidade imigrante, pelo que as estratégias estão definidas de forma mais assertiva e orientadas para questões concretas. Além disso revela a necessidade de se avaliarem as acções perpetradas, pelo que para cada eixo e área são definidos os indicadores de avaliação (de natureza estatística) a serem tidos em conta. Dirigiu-se a imigrantes, mas também à população nativa, assim como a profissionais a trabalhar na área das migrações.

b) *Programa Arco-íris (município de Badajoz*. Trata-se de um programa municipal de incorporação social de imigrantes (em permanência), desenvolvido pelo Ayuntamiento de Badajoz, através do Instituto Municipal de Servicios Sociales e da Universidad de Badajoz, o qual apresenta varias valências: SIVO (Servicio de Información, Valoración y Orientación especializado em imigração); atenção individualizada a imigrantes (necessidades específicas fora do âmbito do programa); assessoria e apoio legal; orientação e intermediação laboral; sensibilização empresarial e comunitária; ensino de castelhano; actividades culturais; formação intercultural. É dirigido aos imigrantes, autóctones, empregadores e trabalhadores sociais (AYUNTAMIENTO DE BADAJOZ, 2010: 15,16).

Além disso, o município de Badajoz tem publicado um guia municipal de informação para os imigrantes em diversas línguas (espanhol, árabe, inglês e português) com informações dirigidas a este contingente, destacando-se a sistematização dos contactos de organismos que apoiam a comunidade imigrante (Associações de Imigrantes, Oficina de Extranjería, Comisaria de Extranjería, Caritas, Casa de la Mujer, etc).

c) *Programa Gente Acolhedora (concelhos de Avis, Alter do Chão, Nisa, Castelo de Vide e Portalegre)*. É um projecto que partiu de diversos CLAS (Conselhos Locais de Apoio Social) e que se consistiu na articulação e conjugação de esforços por parte das entidades locais públicas/privadas que trabalham, directa ou indirectamente em prol da integração dos imigrantes (poder local, serviços de saúde, educação, segurança social, acção social, associações locais, cultura, segurança pública, etc). Foi desenvolvido entre 2004 e 2009.

Os principais objectivos centraram-se no fomento de uma prestação de serviços de acolhimento de forma integrada à população imigrante; promover o trabalho em rede na elaboração do diagnóstico; acompanhar e resolver problemas ligados ao acolhimento da população imigrante; proporcionar um espaço específico de debate e massa crítica da concepção de planos de acção concertados; potenciar

uma maior abertura e aproximação entre as entidades públicas e privadas e a população imigrante (GENTE ACOLHEDORA, s/d: 5).

d) *Programa de Voluntariado Cristão no Estabelecimento Prisional de Elvas; Projecto de Solidariedade Prevenir e Remediar (concelho de Elvas)*. Com apoio da Igreja (programa em permanência), baseia-se na constituição de grupos de voluntários da comunidade local, coordenados por religiosas do Movimento Teresiano de Apostolado, cujo público-alvo não é especificamente a comunidade imigrante, mas sim populações em risco num sentido geral (nativos e imigrantes). No entanto, parte dos destinatários são estrangeiros que estão a cumprir pena no Estabelecimento Prisional de Elvas ou que, por se encontrarem em dificuldades (desemprego, exploração laboral, violência por parte de redes ilegais de imigração, etc) carecem de apoio.

No caso do primeiro programa, o objectivo de base é o de apoiar espiritual e moralmente os reclusos. São por isso consubstanciadas várias linhas de acção: formação bíblica; apoio a necessidades básicas (roupa, etc); ajuda ao estabelecimento de contactos com familiares; apoio na resolução de problemas jurídicos e burocráticos; organização de momentos de convívio (Natal, Carnaval, Páscoa, Santos Populares, etc); “escutar” os reclusos na lógica de uma terapia pessoal.

O segundo programa tem como finalidade sensibilizar a comunidade autóctone para diversas problemáticas sociais, no sentido de combater a indiferença e o absentismo face às carências dos mais necessitados. Estimula-se o voluntariado na população e o gosto pela intervenção comunitária, assim como a detecção de situações de privação em grupos específicos (famílias carenciadas, crianças em situação de risco, adictos – álcool e drogas - sem-abrigo, reclusos e imigrantes).

Estes grupos actuam em parceria com entidades locais e nacionais de solidariedade social (Segurança Social, Instituto de Apoio à Criança, etc).

Em termos de avaliação destes projectos, os agentes locais referem que as estratégias de actuação têm surtido efeitos positivos tanto em termos individuais como colectivos. Esta percepção decorre do *feedback* dos imigrantes, principalmente quando conseguem ultrapassar determinados problemas, ou então quando é manifesta a satisfação proporcionada pela inclusão na comunidade autóctone, principalmente ao nível do aumento do número e da qualidade dos contactos com nativos, que os apoiam tanto do ponto de vista material como imaterial (relações de amizade). De qualquer forma há a considerar situações onde não é possível responder às necessidades manifestadas pelos imigrantes, e estes técnicos têm a noção que tal facto gera frustração tanto neles próprios como na população estrangeira:

“ *[Relativamente ao apoio prestado] sabemos que é dentro de certas limitações, mas isso não é só para os imigrantes, é para todas as pessoas que damos apoio. Podia ser um pouco mais, mas nós tentamos fazer o melhor que podemos com os nossos meios (...). Agora existem questões que nós não*

temos a resposta e quando temos a resposta não é a resposta que eles quererão ouvir, e muitas vezes não há volta a dar, principalmente a nível da legalização (...)”

Tendo em conta o cenário apresentado pelos imigrantes, pela população autóctone e pelos agentes locais, constitui-se como essencial a promoção de duas linhas de actuação:

a) *Com vista à potenciação dos meios e dos planos de actuação, assim como da troca de experiências entre agentes locais; ao aproveitamento do capital humano e social imigrante presente na região* – desenvolver uma rede regional transfronteiriça de apoio à imigração, de forma a colocar em contacto agentes portugueses e espanhóis do Alentejo/Extremadura; apoiar e desenvolver os meios de actuação das instituições e dos organismos que trabalham na esfera da comunidade imigrante, tanto em termos materiais (financiamento) como imateriais (formação de agentes locais, divulgação das boas práticas de integração, desburocratização de processos de actuação a vários níveis, etc).

b) *Com vista à captação de população estrangeira* – desenvolvimento de uma política de imigração nacional, baseada na captação de imigrantes empreendedores e orientada para estrangeiros que tenham interesse em desenvolver a sua actividade profissional em regiões de baixas densidades.

Num território onde o fenómeno migratório se intensificou há pouco mais do que uma década, onde os organismos e instituições têm sido sensíveis à dinâmicas das comunidades imigrantes, e os agentes locais manifestam empenho em continuar e melhorar as práticas adoptadas para dar resposta às necessidades dessa população, parecem estar reunidas condições no sentido de se avançar numa política de imigração e integração mais incisiva.

As linhas de actuação propostas baseiam-se nas constatações evidenciadas pelo trabalho de campo, sobretudo no facto dos imigrantes enfatizarem aspectos territoriais atractivos que influenciam a decisão de permanecer nos concelhos/municípios em estudo, assim como as suas famílias. Se existem estrangeiros que consideram esta região de baixas densidades como um território de fixação residencial/laboral, também se pode partir do princípio que outros contingentes migratórios tenham interesse em se fixar nesta área da Península Ibérica.

Por isso, as políticas de imigração de ambos os países deveriam considerar este pressuposto tanto para este estudo de caso, como para outras regiões portuguesas/espanholas similares, partindo da definição de directivas orientadas para a escala nacional, mas com possibilidade de constituição de planos estratégicos regionais e locais, tendo em conta as especificidades de cada território. O enfoque primeiro seria nos imigrantes empreendedores, independente da origem geográfica, pressupondo-se que seria um grupo capaz de imprimir um maior dinamismo à economia local, assim como de potenciar os processos de desenvolvimento territorial à escala regional com a materialização de investimentos em determinados segmentos de actividade (agricultura, turismo, restauração, entre outras áreas).

Tendo em atenção as vicissitudes manifestadas pelos agentes locais, faria todo o sentido incrementar os meios de actuação e promover o trabalho transfronteiriço em rede, com o objectivo de melhorar as práticas de integração e de agilizar a resolução de problemas. Seria como um seguimento lógico, já

que uma política de imigração centrada na captação de imigrantes para regiões ibéricas de baixas densidades, também implicaria a entrada de mais imigrantes, com todos os problemas e potencialidades que esse facto acarretaria para o território.

3. A percepção dos agentes sobre a importância da imigração para o desenvolvimento regional e perspectivas futuras: algumas conclusões

Todos os agentes locais, sem excepção, consideram que os imigrantes têm contribuído, de forma positiva, para o desenvolvimento da região onde residem/trabalham, destacando dois pontos geográficos:

a) *No local de destino migratório* – aumentam a produtividade; desempenham funções no mercado de trabalho que os nativos preterem (por exemplo, na construção civil, agricultura, serviços domésticos, apoio a crianças e idosos); contribuem para a manutenção do sistema de segurança social; aumentam do número de efectivos (população activa e nascimentos); dinamizam o mercado de arrendamento, de compra e recuperação de imóveis (casas e terrenos), assim como de mercados adjacentes (por exemplo, construção civil); investem em negócios por conta própria (por exemplo na área do turismo, saúde, agricultura, comércio, etc); partilham experiências culturais e académicas.

b) *No local de origem migratória* – injectam capitais nos seus agregados familiares que não migraram.

No contexto dos concelhos/municípios em estudo, enquanto territórios receptores, é enfatizada a presença dos imigrantes investidores:

“(...) Os empreendedores, os empresários que vieram e outras pessoas – eu acho que foi mais do que positivo, até porque vieram também com outras ideias, com outra forma de estar até, outra cultura, que nos abre um bocadinho mentes, e que ajuda os agricultores, neste caso portugueses (...), portanto eu acho que foi muito positivo. (...) A maior parte deles são casais jovens, nós temos o envelhecimento como problema nacional, e à escala local também. (...)”

Há o reconhecimento de que é importante a presença dos imigrantes no território, embora os agentes locais ligados à Igreja salvaguardem o facto de haver imigrantes desempregados ou em situação precária, que não estão a contribuir para o desenvolvimento regional. Não que se trate de uma situação voluntária, como destacam, mas antes porque não estão a conseguir penetrar no mercado laboral, em parte por não haver empregos disponíveis, mas também pelo facto da atribuição da equivalência das qualificações académicas ser muito difícil.

Perante a confirmação do papel dos imigrantes no desenvolvimento regional, os agentes locais foram questionados se faria sentido o desenvolvimento de uma estratégia política de atracção de imigrantes para o território em estudo. Também neste caso houve uma concordância relativa entre agentes portugueses e espanhóis, na medida em que praticamente todos responderam que sim, todavia assumem que só conseguem vislumbrar tal cenário num plano utópico. Uma política desse género teria

de partir dos organismos centrais – Estado – tendo em conta as directivas da UE para tal temática. Mas para a construção de um plano estratégico regional, seria determinante a participação dos agentes locais, as suas experiências a partir do trabalho de campo que realizam, do contacto efectivo que estabelecem com os imigrantes. No entanto, estes crêem que os imigrantes, enquanto capital humano e social potencial disponível, não tem sido tomado em conta:

“Puede ser una estrategia. Yo creo verdaderamente que se va llevar muy poco las potencialidades de la población [inmigrante] y creo que eso puede ser uno de ellas [mano de obra e capacidad de rejuvenecimiento]. Creo que puede haber muchas más, que los inmigrantes enriquecen la economía e la cultura, en este caso regional (...). De hecho están ocupando espacios que hasta poco tiempo estaban abandonados, espacios rurales donde los inmigrantes van a trabajar en fincas, cuidando de masías o cortijos (...).”

A incredulidade resulta também do facto dos agentes reconhecerem a inexistência de uma estratégia de carácter global, que inclua a fixação/manutenção da permanência de autóctones nesta região, daí que embora assumam a necessidade vital de uma política deste género para imigrantes, não acreditam que esta ocorra antes de que sejam considerados os nativos como “grupo-alvo”.

Perante esta perspectiva, colocou-se a questão do futuro imigratório para o território em estudo, partindo do princípio de que os fluxos imigratórios manterão um carácter espontâneo, ao que os entrevistados manifestaram algumas reticências de resposta. A opinião geral é a de que a crise económica, ao diminuir as oportunidades no mercado de trabalho local, poderá pôr em causa a continuidade da entrada, até mesmo da permanência de imigrantes na região em estudo.

As opiniões apresentam no entanto diferentes perspectivas:

a) *“Bueno, lo que pensamos es que la población extranjera en Extremadura ira creciendo (...). Ahora mismo con el “padrón” que ha ocurrido no sabre decirlo. Yo creo que la tendencia es que cada vez las culturas están más mezcladas, nosotros vamos a otros países e otros países vienen acá. Yo creo que el numero de inmigrantes va aumentando porque también es mas fácil viajar a estudiar, a trabajar, la gente es mas abierta a moverse (...), aunque en países europeos como España y en provincias como la nuestra las personas están muy asentadas en las familias, en sus núcleos, nos costa todavía movernos.”*

b) *“Nós só somos viáveis se houver imigrantes, porque quais são os imigrantes que vêm para cá? São jovens. Quem sai das nossas terra? Jovens [autóctones] (...). Estou convencido que nós só temos a ganhar se conseguimos [pelo menos] manter os imigrantes nesta região”.*

c) *“Hay gente, por ejemplo los bolivianos, dicen que hay trabajo en Bolivia, más que aquí ahora, por lo cual les interesa volver. Entonces cuando comenzar a haber equilibrios económicos, me imagino [que los inmigrantes vuelvan]. ¿Pero eso se conseguirá? Parece una utopia...”*

São colocados vários cenários, desde a inevitabilidade da chegada/permanência dos imigrantes, à necessidade de se captar tal segmento, ou pelo contrário, à eventual saída do território. Pela análise das

respostas dos entrevistados, conclui-se que se podem estabelecer três tendências sobre o futuro, baseadas na origem territorial do próprio agente local:

a) *Agentes locais autóctones* – crêem que se verificará a continuação dos fluxos imigratórios para a região, embora de forma menos sistemática do que o verificado na última década, até porque acreditam que, perante a crise económica e laboral, se possam verificar retornos, em especial se no local de origem forem oferecidas melhores condições a este nível. Contudo, com a globalização e a generalização da mobilidade, consideram que não se deve descurar a vinda de mais imigrantes, daí a necessidade de se prepararem os organismos (escolas, “policia de estrangeiros”, etc) para esse cenário, assim como as populações locais autóctones, enquanto comunidades de “acolhimento”.

b) *Agentes locais imigrantes, ligados a associações* – consideram a existência de casos de imigrantes que estão divididos entre a opção de permanecer ou de regressar ao país de origem. Se por um lado sentem que a crise económica e laboral está a afectar (diminuir) os rendimentos mensais do agregado familiar, ou até mesmo se verificam situações de desemprego, por outro os filhos que já nasceram em Portugal/Espanha ou imigraram ainda pequenos conjuntamente com os pais, pressionam-nos para ficarem “no país que conhecem”.

c) *Agentes locais imigrantes, ligados a empreendimentos económicos* – o caso dos agentes imobiliários inquiridos, são os mais optimistas de todos os entrevistados. Na sua opinião, pensam que nos próximos anos a imigração nos concelhos/municípios em estudo não corresponderá tanto à chegada/permanência dos imigrantes laborais, mas antes dos *sun-seekers*, sejam eles (também) activos ou reformados. O futuro passará pelo incremento dos fluxos oriundos da Europa do Norte e Centro, composto por capital humano/social caracterizado por elevadas qualificações académicas e profissionais, assim como pela disponibilidade financeira para investir, quer na compra de imóveis, quer na constituição de negócios por conta-própria.

Perante a diversidade de opiniões e a análise efectuada coloca-se a questão: deve-se privilegiar a definição de uma política imigratória de atracção de imigrantes para regiões de baixas densidades, ou deve-se apostar na espontaneidade de fixação dos próprios imigrantes?

Embora até agora a chegada de imigrantes tenha resultado da própria dinâmica migratória conjuntural a várias escalas (nacional, europeia e mundial), parece ser pertinente a definição de uma estratégia que permita aproveitar, em termos presentes e futuros, o capital humano/social actual e potencial. A delimitação desta estratégia deverá passar por vários níveis de actuação, como já foi defendido.

O território, com as suas características físicas e humanas, constitui-se como um recurso que tem atraído diversos segmentos de imigrantes, em termos de origem, estrutura etária, formação académica, experiência profissional. Cumpre aos órgãos locais, regionais e nacionais valorizar a população estrangeira que “escolheu” esta região de baixas densidades como destino migratória para, numa perspectiva integrada local/regional e transfronteiriça, poderem potencializar este capital humano e social.

Bibliografia:

- Aliseda, Juan Mora (Dir.) (2003). La inmigración en Extremadura. Consejo Económico y Social de Extremadura, Badajoz, 550 p.
- Ayuntamiento de Badajoz (2010). Guía municipal de información para inmigrantes. Ayuntamiento de Badajoz, 90 p.
- Fonseca, Maria Lucinda (Coord.) (2005). Reunificação familiar e imigração em Portugal. ACIDI, Observatório da Imigração, Lisboa, 285 p.
- Gente Acolhedora (s/d). Rede local de Apoio ao Imigrante, CD-Rom, 14 p.
- Global Forum on Migration and Development (2008). Second Meeting (Manila, Philippines, 27-30 October), site. Disponível em: <http://www.gfmd.org/en/meetings/2008> (acedido em 11/03/2009)
- Junta de Extremadura (2008a). Plan para la integración social de personas inmigrantes en Extremadura 2006/2007. Junta de Extremadura, Consejería de Bienestar Social, 49 p.
- Junta de Extremadura (2008b). Plan para la integración social de personas inmigrantes en Extremadura 2008/2011. Junta de Extremadura, Consejería de Bienestar Social, 83 p.
- Morén-Alegret, R.; Solana, M. (2004). “Foreign immigration in Spanish rural areas and small towns: current situation and perspectives”. Finisterra – Revista Portuguesa de Geografia, nº XXXIX, Lisboa, pp.21-38.
- Morén-Alegret, R. (2008). “Ruralphilia and Urbophobia versus Urbophilia and Ruralphobia? Lessons from immigrant integration processes in small towns and rural areas in Spain”. Population, Space and Place (Special issue: International Migration to Non-Metropolitan Areas), Vol14(6), Wiley InterScience, pp.537-552.
- Velez de Castro, F. (2008). A Europa do Outro. A imigração em Portugal no início do séc.XXI. Estudo do caso dos imigrantes da Europa de Leste no concelho de Vila Viçosa. ACIDI, Coleção Teses, nº16, Lisboa, 263 p.
- Velez de Castro, F. (2012). Imigração e desenvolvimento em regiões de baixas densidades. Territórios de fronteira no Alentejo (Portugal) e na Extremadura (Espanha). Doutoramento, Universidade de Coimbra, 487 p.

A Política Regional na cooperação transfronteiriça da Região Norte de Portugal e da Galiza

Filipe Lima, Universidade do Porto - CEGOT

filipemartinslima@gmail.com

Resumo

O discurso científico, técnico e político tem vindo a sublinhar a importância da escala regional como alavanca fundamental para o desenvolvimento territorial e para a promoção dos objetivos de competitividade, coesão e sustentabilidade expressos nos principais documentos de política europeia.

Em simultâneo, o esbatimento da importância das fronteiras, em linha com os processos de globalização e internacionalização das economias, leva a que, no contexto europeu, os temas associados às dinâmicas territoriais de fronteira e à cooperação transfronteiriça ganhem cada vez mais interesse.

Assim sendo, procurar-se-á apresentar uma análise das estratégias e das políticas em curso, pretendendo refletir sobre a importância e a pertinência das prioridades de atuação futuras que poderão trazer consequências na realidade da região Norte de Portugal e da Galiza.

Palavras-chave:

Dinâmicas territoriais - Fronteira – Políticas Públicas

Abstract

The scientific, technical and political speech has stressed the importance of the regional scale as the fundamental lever for the territorial development and the promotion of the competitiveness, cohesion and sustainability objectives expressed in principal European policy documents.

Simultaneously, the blurring of the importance of borders, in line with the processes of globalization and internationalization of economies, leads to, in the European context, the issues associated with territorial dynamics of border and cross-border cooperation to gain more and more interest.

Therefore, we will seek to present an analysis of the strategies and policies in progress, aiming to reflect on the importance and relevance of the priorities of future actions, which may bring consequences in the reality of North region of Portugal and Galicia.

Keywords:

Territorial dynamics - Border – Public Policies

1. Introdução

Este artigo procura compreender a evolução da política regional europeia desde o momento da assinatura do Tratado de Roma, em 1957, até aos dias de hoje, centrando a motivação do estudo em compreender a construção das políticas europeias, a criação dos diversos fundos e refletir sobre a relação entre as políticas adotadas e os pressupostos da cooperação transfronteiriça.

Esta investigação centra-se em quatro momentos importantes: num primeiro momento, procede-se a uma revisão bibliográfica existente, não descurando a análise de diversos estudos, relatórios e dados estatísticos atendendo à construção europeia; num segundo momento procura-se cruzar os princípios da cooperação territorial europeia com as políticas nacionais, regionais e locais abordando em particular a relação dos fundos com a cooperação transfronteiriça entre o Norte de Portugal e a Galiza; num terceiro momento, reflete-se sobre a importância do programa de iniciativa comunitária, o Interreg para as regiões de fronteira e em especial para a região em estudo; e por fim, tendo por base toda a investigação desenvolvida, apresentam-se algumas reflexões sobre a evolução da política regional não pondo de parte o papel desta junto das cooperações transfronteiriças no passado e nos dias de hoje, salientando igualmente a Estratégia Europa 2020 que contempla os principais eixos de atuação que vão influenciar no futuro o território em causa.

2. A política regional na Europa

A construção das políticas públicas na Europa sempre tivera em linha de conta as disparidades de desenvolvimento existentes entre os países e as regiões. Quer na sua fase inicial quer nos momentos dos sucessivos alargamentos, as políticas sempre procuraram a integração económica e social.

Num primeiro momento, em 1957, com a assinatura do Tratado de Roma¹, a Política Agrícola Comum² surge como uma forma de “combater” os períodos de fome após a Segunda Guerra Mundial. Neste mesmo tratado foi também criado um fundo estruturante da política europeia, o Fundo Social Europeu³ e, mais tarde, em 1962, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola⁴.

No âmbito destes fundos estruturais e de outros mecanismos, a política regional europeia ficou marcada essencialmente por lançar as bases para a concretização do objetivo básico da União Europeia: a promoção de uma maior coesão económica e social através da articulação de diferentes políticas de índole agrícola, social e regional da comunidade.

Em 1973, assistiu-se ao primeiro alargamento, a adesão da Dinamarca, Irlanda e do Reino Unido, transformando-se a “Europa dos seis” na “Europa dos nove”. Um ano mais tarde, em 1974, foram

¹ O Tratado de Roma foi assinado por seis países: França, Alemanha, Bélgica, Itália, Luxemburgo e Holanda e estes formaram, em 1951, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).

² A Política Agrícola Comum teve como principais objetivos: assegurar o abastecimento regular de produtos alimentícios, aumentar a produtividade agrícola, estabilizar os mercados e garantir preços razoáveis no abastecimento das populações.

³ O Fundo Social Europeu, na sua fase inicial, centrou-se na gestão da migração dos trabalhadores dentro da Europa e também no combate ao desemprego entre os jovens e os menos qualificados. Nos dias de hoje, o seu principal objetivo é apoiar os estados-membros e as regiões da U.E. na gestão dos fundos de forma a lidar com os vários desafios com os quais são confrontados em matéria de emprego, principalmente, apoiando os grupos mais vulneráveis em conseguir emprego como, por exemplo, as mulheres, os jovens, os trabalhadores mais velhos e as pessoas com deficiência.

⁴ O FEOGA foi criado em 1962 com o objetivo de financiar a PAC. Este fundo tinha duas vertentes: o de Orientação que financiava os programas e projetos destinados a melhorar as estruturas agrícolas (por exemplo, a construção de infraestruturas agrícolas, etc.) e o de Garantia que financiava as despesas de regulação dos preços e dos mercados.

criados os Fundos Estruturais para o Desenvolvimento Regional (FEDER) com o objetivo de reduzir as disparidades entre as regiões através de uma delimitação de prioridades junto das várias autoridades. A partir desse momento são os países mais ricos que, através de mecanismos financeiros, transferem do orçamento comunitário verbas para os países e regiões mais pobres. Surge assim, no seio europeu, o princípio da subsidiariedade aceitando que as regiões mais ricas ajudem as regiões mais pobres.

Nos anos oitenta, já com o fim da ditadura salazarista e da franquista e depois da adesão da Grécia (1981), de Espanha e de Portugal (1986) e da assinatura, em 1986, do Ato Único Europeu estrutura-se uma política regional com a única preocupação de coesão económica e social. Esta política regional assentou no aumento dos fundos estruturais e no surgimento dos fundos de coesão direcionados para as regiões com um PIB inferior a 75% da média da comunidade, bem como para as regiões com valores de desemprego superior à média comunitária. Contudo, na última década do século XX, mais concretamente em 1993, surge um novo fundo denominado Fundo de Coesão que foi direcionado para o desenvolvimento de projetos relacionados com as infraestruturas, transporte e meio ambiente tendo sido beneficiados os países periféricos, como por exemplo Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda. Para além do Fundo de Coesão e, para uma transparente operacionalização, surge o Comitê das Regiões permitindo assim uma ligação entre os estados-membros e os poderes regionais e locais para que houvesse uma distribuição equitativa entre os fundos disponíveis e os países beneficiados. Numa fase posterior, o Comitê das Regiões começa a dar especial importância às questões de desenvolvimento nas áreas de fronteira onde refere que *“a cooperação a nível transfronteiriço, interterritorial e transnacional constitui para a União Europeia uma prioridade de primeira ordem na sua procura de integração e de redução do parcelamento económico e social provocado pela fronteiras nacionais, na medida em que ela contribui para a realização da Europa dos Cidadãos, uma Europa em que as pessoas aprendem a conhecer-se e a respeitar-se na sua diversidade, segundo o lema: «conhecer para se compreender».* Com efeito, o mais importante não é unir Estados, é unir pessoas” (CE, 2003).

3. Da política regional à cooperação transfronteiriça

Quando se sonhou criar a União Europeia, não estava no horizonte dos países fundadores uma política regional pois os seis países signatários, como eram muito homogéneos, não tinham as fragilidades dos outros estados-membros. Posteriormente, com os sucessivos alargamentos, as realidades económica, social e cultural foram-se alterando e estas eram um impedimento à integração e, por esse motivo, foi fundamental direcionar políticas para colmatar/atenuar as desigualdades verificadas.

A partir de maio de 2004, com a entrada de dez novos países⁵, iniciou-se a abertura do continente europeu aos países de leste. Esta decisão fez com que o território e a população da União Europeia

⁵ No ano de 2004 assistimos ao maior alargamento da história da União Europeia, com a entrada de dez novos países: a República Checa, Polónia, Hungria, Malta, Chipre, Lituânia, Estónia, Letónia, Eslováquia e Eslovénia, ficando a Europa a designar-se "Europa dos 25". A 1 de dezembro de 2007 deu-se a integração da Roménia e da Bulgária.

aumentassem significativamente, trazendo consigo mais debilidades e desigualdades no panorama europeu. Este maior alargamento de sempre da União Europeia trouxe consigo desequilíbrios regionais associados a novos problemas de integração, incluindo as áreas de fronteira.

Encerrando esta visão da evolução da política regional podemos aferir que, ao longo dos mais de sessenta anos de políticas europeias, sobressaiu o carácter permanente de reformar as políticas públicas procurando ir ao encontro dos vários desafios em cada momento (alargamentos, crises, conflitos, etc.), a par disto, investiu-se num trabalho de coesão que se transformasse também numa coesão económica, social e territorial nos vários estados-membros e nas suas várias escalas, a nacional, a regional e a local.

A cooperação transfronteiriça surge-nos assim como um pilar da política regional sendo esta o motor para a redução das desigualdades verificadas nas áreas deprimidas dos países, as áreas de fronteira.

Apesar de todos os avanços e recuos na política regional, a Comissão Europeia, em vários momentos públicos, tem vindo a afirmar que as disparidades têm vindo a diminuir, sustentando-se, em grande medida, em relatórios europeus que afirmam que as políticas estruturais e de coesão tiveram “sucesso”. Apesar de todas as vicissitudes, de todos os prós e contras, constata-se que a política de coesão foi e é muito importante para a Europa, sem ela o mapa económico e social seria mais declivoso e os territórios transfronteiriços continuariam isolados.

4. O Interreg na cooperação transfronteiriça Região Norte de Portugal e da Galiza

Atendendo às grandes mudanças políticas na Europa bem como o surgimento, em 1981, da Comunidade Autónoma da Galiza e também da adesão, em 1986, dos dois países à Comunidade Económica Europeia lançaram-se assim as bases para o desenvolvimento de uma cooperação transfronteiriça. Esta cooperação teve como objetivo inverter a situação de periferia dos seus territórios dando maior importância ao desenvolvimento regional e local e permitindo assim reduzir mais facilmente os desequilíbrios que se verificam junto das respetivas fronteiras.

As cooperações transfronteiriças são entendidas, na política europeia, como formas de impedir o isolamento das regiões de fronteira e, dessa forma, a Europa tem-se destacado por disponibilizar um maior orçamento para esses territórios através das dotações previstas nos diversos fundos.

Tal como afirma Ferraz (2000, p. 85) a cooperação transfronteiriça é o *“aproveitamento conjunto dos recursos endógenos, a criação de um mercado transfronteiriço para as empresas locais e a coordenação de equipamentos e serviços disponíveis de ambos os lados da fronteira”*.

O principal programa financiado pelos fundos estruturais para as cooperações transfronteiriças é o Interreg. Esta iniciativa comunitária que entrou em funcionamento a partir de 1990 tem como principal objetivo a promoção da coesão entre os estados-membros, procurando o desenvolvimento das regiões de fronteira e que estas não sejam um obstáculo ao desenvolvimento equilibrado do território europeu.

Esta iniciativa comunitária veio lançar a cooperação transfronteiriça entre o Norte Portugal e a Galiza, estes territórios vão voltar a reencontrar-se devido ao seu atraso económico e periférico, pois ao longo do seu percurso histórico estes dois territórios foram-se separando lentamente das suas afinidades históricas e linguísticas. Para além disso, o Norte de Portugal e a Galiza têm vindo a conviver com algumas dificuldades que advêm dos sistemas político-administrativos e da organização administrativa local e regionais instituídos tanto em Portugal como em Espanha, exigindo dos diferentes atores competências distintas de um e de outro lado da fronteira. Neste território, os responsáveis pela gestão dos fundos comunitários são a Comunidade Autónoma da Galiza (Xunta da Galiza) e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte de Portugal, respetivamente.

Com entrada dos dois países na CEE e, posteriormente, com o impulso comunitário dado pelo programa INTERREG (por vezes também do LEADER) procurou-se reduzir o atraso no desenvolvimento das regiões fronteiriças.

Na Região Norte de Portugal e da Galiza, a partir de 1991, o INTERREG I centrou-se na permeabilização da fronteira através do desenvolvimento de intercâmbio, reforçando-se uma cultura de cooperação transfronteiriça. Surgiram nesse sentido vários organismos construídos em torno deste objetivo, em especial as Comunidades de Trabalho, as Comunidades Territoriais de Cooperação e os Gabinetes de Iniciativas Transfronteiriças.

Por sua vez, no período de 1994-1999, com o INTERREG II verificou-se o prolongamento dos objetivos anteriormente definidos, valorizando-se os projetos comuns de ambos os lados da fronteira, entre atores públicos e privados nas áreas da agricultura, indústria, turismo, etc.

Na terceira fase das iniciativas comunitárias (2000-2006), mantiveram-se os fundos estruturais, mas agora mais direcionados para a dimensão europeia, devido ao processo de alargamento a Leste. A estratégia seguida consistiu em apostar nos centros económicos e sociais transfronteiriços, atendendo à capacidade industrial, ao turismo, ao ambiente e à integração social.

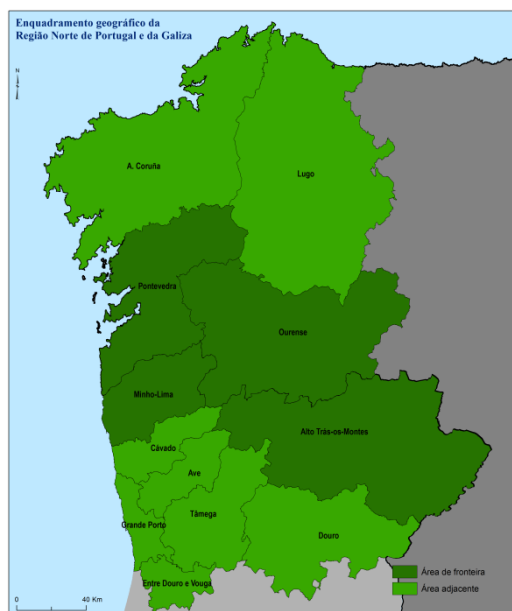
Assim, a iniciativa comunitária Interreg foi muito importante para dar resposta aos problemas estruturais com que se deparam no dia-a-dia as regiões fronteiriças e, no caso do Norte de Portugal e Galiza, procurou apostar de grosso modo nos sectores dos transportes, das telecomunicações, bem como na modernização das empresas e no desenvolvimento local.

Esta linha de orientação está na base do período de programação comunitária que se seguiu (2007-2013), centrando os seus objetivos estratégicos de cooperação no âmbito do mar, inovação/competitividade, cooperação social e institucional. (LIMA, 2012)

Quanto à programação da União Europeia para 2014-2020, esta continuará a impulsionar a cooperação transfronteiriça através do financiamento de projetos comuns nos quais participam as regiões e as autoridades locais em ambos lados da fronteira através de ações conjuntas e cooperativas e não

isoladas. Também se irá verificar, neste período, uma maior importância dada aos Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial⁶ (AECT) nesta cooperação.

5. Breves considerações sobre o Norte de Portugal e a Galiza



Fonte: Elaboração própria

O espaço que abrange as regiões da Galiza e do Norte de Portugal ocupa uma área de 51.000 km², dos quais 29.575 correspondem à Galiza (58%) e 21.284 ao Norte de Portugal (42%). Este território é composto pelas sub-regiões da NUT III (Pontevedra, Ourense, Corunha e Lugo e, em Portugal, pelo Minho-Lima, Cávado, Alto Trás-os-Montes, Ave, Tâmega, Douro e Entre Douro e Vouga) que compreende, no global, 401 concelhos: 86 pertencentes ao Norte de Portugal e 315 localizados na Galiza. O território abrangido de ambos os lados da fronteira apresenta algumas particularidades que, se por um lado, os aproximam, por outro, também não deixam de vincar as diferenças de desenvolvimento que separam Portugal e Espanha.

Em 2011 residiam cerca de 6,5 milhões de pessoas das quais 57% residiam na região Norte de Portugal e 43% na Galiza. Em termos nacionais, a discrepância é ainda maior pois a região Norte representa 35,3% da população portuguesa e na Galiza apenas 6,1% da população de Espanha (quadro 1).

Quadro 1. População Residente, área, concelhos, freguesias e densidade populacional - Ano 2011

⁶ Os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial são um instrumento de cooperação a nível comunitário com o objetivo de superar os obstáculos à cooperação transfronteiriça, permitindo que os grupos cooperativos implementem projetos de cooperação territorial financiados pela Comunidade e haja a coordenação de iniciativas de interesse euro regional. Neste momento, existem 28 AECT em funcionamento na Europa. No ano de 2008 deu-se a criação do AECT da Galiza e Norte de Portugal.

	População Residente	Homens	Mulheres	Área Total em Km ²	Concelhos	Freguesias	Densidade populacional (hab/Km ²)
PORTUGAL	10.637.713	5.148.203	5.489.510	92.212,00	308	4.260	115,4
NORTE	3.745.575	1.810.879	1.934.696	21.285,90	86	2.028	176
ESPAÑA	47.021.031	23.226.185	23.794.846	505.985,90	8.114	4.927	92,9
GALIZA	2.797.653	1.350.547	1.447.106	29.574,80	315	3.778	94,6

Fonte: Anuário estatístico Galiza – Norte de Portugal. 2011

Em 2011, na Região Norte de Portugal e da Galiza existiam cerca de 5,5 milhões de pessoas com idade superior a 15 anos e estas constituíam a população em idade ativa. Somente 3,2 milhões de pessoas é que se encontravam como ativas e dessas 2,8 milhões é que se encontravam empregados, correspondendo a uma taxa de desemprego de aproximadamente 12,5% (quadro 2).

Quadro 2. População Ativa, empregada e desempregada por sexo - Ano 2011 (em milhares de pessoas)

	População com 15 ou mais anos			Ativos			Empregados			Desempregados		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
PORTUGAL	9021,4	4318,7	4702,7	5580,7	2931,8	2648,9	4978,2	2644,5	2333,6	602,6	287,3	315,3
NORTE	3168,4	1512,6	1655,9	1983,8	1054,2	929,6	1732,9	941,2	791,7	250,9	113,0	137,9
ESPAÑA	38479,1	18829,6	19649,5	23088,9	12819,2	10269,7	18456,5	10289,9	8166,6	4632,4	2529,3	2103,1
GALIZA	2383,3	1138,3	1245,0	1300,9	703,6	597,3	1100,7	600,8	499,9	200,3	102,9	97,4

Fonte: Anuário estatístico Galiza – Norte de Portugal. 2011

Atendendo à análise do quadro 3, verificamos que, desde o 1.º trimestre de 2009, a Galiza apresenta taxas de desemprego maiores que a Região Norte de Portugal, nota-se portanto um significativo aumento no último trimestre de 2011. De salientar, o facto de em alguns trimestres ter ocorrido uma redução da taxa de desemprego, face ao trimestre anterior, como por exemplo no 2.º trimestre de 2011.

Quadro 3. Taxa de desemprego desde 2009 a 2011 (em percentagem)

	2009				2010				2011			
	1º T	2º T	3º T	4º T	1º T	2º T	3º T	4º T	1º T	2º T	3º T	4º T
NORTE	10,1	10,5	11,6	11,9	12,5	12,2	13,2	12,7	12,8	12,6	12,7	14,1
GALIZA	12,2	12,9	12,4	12,9	15,5	15,6	14,9	15,7	17,3	16,8	17,3	18,3

Fonte: Anuário estatístico Galiza – Norte de Portugal. 2011

Pela análise do quadro 4 verifica-se que o setor dos serviços é o que apresenta maior expressão na Região do Norte de Portugal e da Galiza mas com valores diferentes: 68% dos ativos galegos trabalham nos serviços contrapondo com os 52% dos trabalhadores da Região Norte de Portugal.

A diferença neste quadro reside na indústria e na agricultura onde a Região Norte apresenta um maior peso, de 25% e 11,6% respetivamente, face aos 15,6% e 7,9% na Galiza.

Quadro 4. População empregada por grupos de ramos de atividade - Ano 2011 (em milhares de pessoas)

	Total	Agricultura, Silvicultura e Pesca	Indústria	Construção	Serviços
PORTUGAL	4978,2	542,2	895,0	482,4	3058,5
NORTE	1732,9	201,6	444,8	180,6	905,9
ESPAÑA	18456,5	793,0	2610,5	1650,8	13402,2
GALIZA	1100,7	86,6	171,6	105,2	737,2

Fonte: Anuário estatístico Galiza – Norte de Portugal. 2011

No que respeita ao quadro 5, verifica-se que 53% dos trabalhadores portugueses que têm atividade na Galiza, com inscrição na Segurança Social, trabalham no setor terciário, seguido da construção civil e da indústria com 24% e 14%, respetivamente.

Quadro 5. Trabalhadores de nacionalidade portuguesa em atividade na Galiza com inscrição na Segurança Social espanhola, segundo o sexo e o setor de atividade - Ano 2011

	Total	Agricultura e Pesca	Indústria	Construção	Serviços	Outros
TOTAL	7587	645	1067	1818	4021	36
HOMENS	5655	560	872	1789	2431	3
MULHERES	1932	85	195	29	1590	33

Fonte: Anuário estatístico Galiza – Norte de Portugal. 2011

Partindo do exposto, podemos apurar que existe um forte relacionamento económico, social e cultural nesta região, devendo-se este dinamismo à cooperação centrada no troço fronteiriço. Para além disso, os efeitos do aeroporto e dos portos, a dinâmica de Vigo e do Porto e o estreitar de relações políticas entre os dois lados da fronteira, contribuem para o notório aumento dos movimentos de mercadorias e pessoas. Todas estas alterações trouxeram importantes mudanças para o território em análise pois, como se verifica nos vários quadros, existe uma realidade partilhada que espelha oportunidades de emprego nos diversos setores de atividade e esta deve ser aproveitada e impulsionada.

6. Conclusão

A política regional da União Europeia surgiu para reduzir as disparidades económicas e sociais, procurando uma convergência entre as suas regiões; contudo, verificamos que esse objetivo ainda está longe de ser concretizado pois, a nível nacional, as diferenças não são tão acentuadas como as verificadas numa escala local e regional já que nestas são mais evidentes as áreas ganhadoras e as áreas perdedoras.

Em Portugal e em Espanha só podemos falar de uma política regional depois de 1986 pois só a partir desse momento é que os dois países tiveram acesso aos fundos comunitários. Mesmo ocupando um posição periférica, Portugal aproveitou razoavelmente bem os seus fundos; no entanto, poderia ter tirado melhor partido dessa política de coesão como fez a Espanha (pois apresenta vários indicadores próximos da média comunitária comparativamente a Portugal), através de uma melhor coordenação dos diversos agentes e atores na aplicação dos diversos instrumentos financeiros.

A partir de 2004, as fronteiras internas da União Europeia aumentaram, o que conduziu a um desenvolvimento de várias cooperações transfronteiriças. Estas trouxeram benefícios para os estados-membros devido à implementação de programas e de gestão conjunta de ambos os lados da fronteira, culminando na tão desejável integração europeia.

Nas últimas duas décadas, a União Europeia tem procurado criar uma estratégia de desenvolvimento através da aplicação de políticas públicas direcionadas para as regiões. Assim, foram criadas euroregiões no sentido de potencializar as políticas regionais, reduzindo as disparidades sociais e económicas e promovendo uma maior proximidade entre o cidadão e as empresas.

O Tratado de Lisboa e a Agenda Europa 2020 trouxeram uma nova dimensão à prioridade europeia: a coesão territorial⁷. Os principais pilares/objetivos da Estratégia Europa 2020 centram-se no chamado crescimento inteligente (na área da educação, inovação e sociedade digital), no crescimento sustentável (proteção ambiental com a redução de 20% dos gases de efeito de estufa) e no crescimento integrador (aumento do emprego para 75% das pessoas com idade entre os 20 e os 64 anos e investimento na qualificação e formação com o objetivo de reduzir a pobreza e exclusão social).

Esta política de coesão, de acordo com os objetivos estipulados pela Europa 2020 e pelos programas de cooperação territorial, procura “*reduzir as diferenças existentes entre as várias regiões nomeadamente das mais desfavorecidas*” através dos fundos estruturais (FEDER, FSE e FC) de forma a conseguir uma coesão económica e social desses territórios.

Perante o investigado, podemos assim concluir que, em termos económicos, a Galiza tem sido um importante pólo de atração para os empresários, trabalhadores e empresas portuguesas enquanto a aposta dos galegos em Portugal é significativamente menor. No futuro espera-se que os fundos estruturais, juntamente com todos os agentes e atores da cooperação, consigam orientar-se pela promoção do crescimento e do emprego e, por conseguinte, haja um reforço e uma aproximação para a tão desejada competitividade territorial. Esta poderá ser conseguida através de um maior número de

⁷ A coesão territorial passou a ser um objetivo constitucional da União Europeia com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

transações e projetos comuns de forma a ultrapassar os problemas pendentes de natureza estrutural e histórica da Região Norte de Portugal e da Galiza que assentam na sua competitividade produtiva e na coesão territorial e social.

7. Bibliografia

Álvarez, J., Salgado, A., Fernandes, J. A. R., And Marques, T. S. (2006). “A Gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal”. Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Vigo.

Caramelo, Sérgio (2005). “União Europeia, Fronteira e Território – Políticas Territoriais e Impactos das Políticas e Instrumentos Comunitários”. Tese de Doutoramento, Salamanca.

Cavaco, Carminda (1995). “Planificação transfronteiriça e desenvolvimento regional e local”. In as regiões de fronteira – Inovação e desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu. Estudos para o desenvolvimento regional e urbano, CEG, UL, Lisboa.

CE (2003). Parecer do Comité das Regiões sobre “Estratégias para a promoção da cooperação transfronteiriça e inter-regional numa Europa alargada — um documento fundamental de orientação para o futuro”. Comité das Regiões, Bruxelas.

Ferraz, António da Silva (2000). “Relações económicas e sociais entre a Galiza e o norte de Portugal”. In Cadernos de economia, nº 53, pp.82-92.

Fraga Iribarne, Manuel (1992). “Galiza e a Região Norte de Portugal no Arco Atlântico”. In O Arco Atlântico, pp. 447-470.

González, Rubén Lois (2001). “Modèles de Cooperation Transfrontelière dans la périphérie europeenne”. In – Articulation des territoires dans la Péninsule Ibérique. Presses Universitaires de Bordeaux, Bordéus.

House, John (1980). “The Frontier zone: a conceptual problem for policy makers”. International Political Science Review, nº 1, pp. 456-477.

Lima, Filipe (2012). “As dinâmicas territoriais no espaço de fronteira na fachada atlântica peninsular: a eurocidade Valença/Tui”. Cadernos Curso de Doutoramento em Geografia da FLUP, Vol. IV, pp. 75-86.

Lima, Filipe (2012). “La dinámica territorial en la zona fronteriza atlántica peninsular – la cooperación transfronteriza Valença/Tui”. Spanish Journal of Rural Development, Vol.III, Special 2, pp. 27-34.

Programa de Cooperação Transfronteiriça Portugal - Espanha 2007-2013. Lisboa

Ribeiro, Orlando, Hermann Lauthensach e Suzanne Daveau (1987). “Geografia de Portugal”. volume I e II, Edições João Sá da Costa

Romero González, J E Farinós Dasí, J. (Ed) (2004). “Ordenación del territorio y desarrollo territorial”. Oviedo: Trea.

Scheid, H. (1996). “Política de ordenación del territorio en Europa”. Sevilla: Universidade de Sevilla.

Silva, A.; Lima, F.; Chamusca, P. (2010). “Estratégias de eficiência coletiva em territórios de baixa densidade: reflexões a propósito do Minho-Lima e do Tâmega”. Actas do XXI Colóquio Ibérico de Geografia.

Património industrial e cultura da água – o exemplo de Guimarães, no noroeste de Portugal

Francisco da Silva Costa, Universidade do Minho
CEGOT - Centro de Estudos em Geografia e Ordenamento do Território
costafs@geografia.uminho.pt

José Manuel Lopes Cordeiro, Universidade do Minho
CETCEM – Centro de Investigação Transdisciplinar Cultura, Espaço e Memória
Jmlopes.cordeiro@gmail.com

Resumo:

A preocupação de proteger e estudar o património industrial é uma atitude muito recente. Os vestígios/aproveitamentos hidráulicos têm vindo a ser estudados e divulgados pela arqueologia industrial. Em Portugal temos vários exemplos de reutilização de antigas instalações industriais ou de equipamentos coletivos, para finalidades diversas, embora com destaque para a museologia. Nos últimos séculos, o rio Ave e seus afluentes marcaram, de forma singular, a implantação industrial de Guimarães, o que se relaciona com as vantagens associadas às facilidades hídricas para a produção de energia e o abastecimento de água nas diferentes fases dos processos industriais em que esta é utilizada. Pretende-se com este artigo dar um contributo sobre o património que resultou da relação entre o recurso água e a indústria e as potencialidades que decorreram da sua integração territorial no concelho de Guimarães.

Palavras-Chave:

Água, indústria, Guimarães, património.

Abstract:

The concern to protect and study the industrial heritage is a very recent attitude. The current and the remains of hydroelectric power structures have been studied and disclosed by industrial archeology. In Portugal we have several examples of reuse of former industrial plants or collective equipments, for different purposes, although with emphasis on the museology. In recent centuries, the river Ave and its tributaries has marked, singularly, the industrial development of Guimarães, which is related to the advantages associated with water facilities for energy production and water supply at different stages of the industrial processes in which this is used. The intention of this article is to provide a contribution on the heritage resulting from the relationship between the water resource and industry and the potentialities which emerged from its territorial integration into the Guimarães county.

Keywords:

Water, industry, Guimarães, heritage.

1. Património e água – Introdução

Por património entende-se a herança cultural da humanidade, aquilo que é transmitido ou herdado de uma geração para outra (Smith, 2003). O património é compreendido como o uso contemporâneo do passado, “abrangendo tanto a sua interpretação como a representação” (Smith, 2003). Não obstante, e de forma crescente, o conceito de património está associado à comercialização do passado com o

crescimento da indústria patrimonial, e conseqüentemente, dos sistemas turísticos. A cultura e o património têm concomitantemente uma importância significativa já que ambos têm vindo a ser usados para a promoção e o desenvolvimento local com vista à solução dos processos de desruralização e urbanização (Silva, 2008). Nestes espaços de memória e de relações sociais centradas na água estão enraizadas um conjunto de práticas culturais e dinâmicas associadas à gestão dos recursos hídricos que transformam este recurso num bem comum (Fernandes, 2006).

Uma das grandes transformações que o conceito de património cultural registou nas últimas décadas consistiu no seu progressivo alargamento, englobando novas categorias patrimoniais, como foi o caso do património industrial. Numa época profundamente marcada pelo desenvolvimento tecnológico, o qual contribuiu decisivamente para o progresso industrial então verificado, é compreensível que o conjunto de bens que o proporcionaram tenham passado a ser considerados relevantes para a salvaguarda da memória, da identidade e da cultura das comunidades que viveram aquele processo. Conseqüentemente, todo o conjunto de bens que integram o património industrial não só passaram a conhecer o mesmo reconhecimento dos bens de outras épocas históricas, como lhe foi prestada a mesma atenção no que respeita ao seu estudo, salvaguarda e valorização.

O interesse pelo património industrial, assim como o reconhecimento da sua importância, tem vindo a traduzir-se a vários níveis, nacional e internacional, por parte das entidades nacionais responsáveis pelo património, assim como por organismos internacionais, entre os quais o Conselho da Europa e a UNESCO. Testemunhando esse interesse, nas últimas duas épocas, praticamente em todos os anos foram inscritos na Lista do Património da Humanidade sítios de património industrial. Recentemente, em Novembro de 2011, o ICOMOS – organismo da UNESCO para o património – celebrou com o The International Committee for the Conservation of the Industrial Heritage (TICCIH), os “Princípios de Dublin”, que constituem um conjunto de princípios para a conservação de sítios, estruturas, áreas e paisagens de património industrial.

Desde o surgimento do interesse pela arqueologia e património industriais, na década de 60 do século passado, que os dois conceitos têm vindo a definir-se com maior rigor, estando hoje estabelecidas as suas diferenças e afinidades. Assim, segundo o TICCIH, “o património industrial compreende os vestígios da cultura industrial que possuem valor histórico, tecnológico, social, arquitetónico ou científico. Estes vestígios englobam edifícios e maquinaria, oficinas, fábricas, minas e locais de processamento e de refinação, entrepostos e armazéns, centros de produção, transmissão e utilização de energia, meios de transporte e todas as suas estruturas e infraestruturas, assim como os locais onde se desenvolveram atividades sociais relacionadas com a indústria, tais como habitações, locais de culto ou de instrução” (Cordeiro, 2009). De acordo com o mesmo organismo internacional “a arqueologia industrial é um método interdisciplinar que estuda todos os vestígios, materiais e imateriais, os documentos, os artefactos, a estratigrafia e as estruturas, os assentamentos humanos e as paisagens naturais e urbanas, criadas para ou pelos processos industriais. A arqueologia industrial utiliza os métodos de investigação mais adequados para aumentar a compreensão do passado e do presente

industrial” (Cordeiro, 2009). O período histórico de maior relevância para o estudo destas duas disciplinas estende-se desde os primórdios da industrialização, a partir da segunda metade do século XVIII, até à atualidade.

O estudo do património ligado à água tem vindo a conhecer um interesse suplementar ao ser encarado na perspetiva do património industrial. As diferentes formas de utilização da água ao longo da História revelam-nos o papel fundamental que desempenharam no desenvolvimento urbano e industrial, legando-nos um importante património que importa conhecer e salvaguardar. De facto, se o abastecimento de água aos núcleos populacionais constituiu, historicamente, o principal problema urbano que se colocou ao desenvolvimento das sociedades, a utilização da água como fonte energética representou igualmente um papel fundamental nos primórdios da industrialização. Utilizada tradicionalmente como força motriz para o acionamento de moinhos e azenhas, no início da industrialização a energia hidráulica passou também a ser utilizada para acionar fábricas através de rodas hidráulicas e, depois, de turbinas hidráulicas, nas centrais hidroelétricas. A história local e o estudo do património hidráulico, tendo em conta os objetos do quotidiano, de tecnologia, de processos de trabalho, de saber fazer, utensílios e equipamento, apresentam alguns exemplos de grande interesse:

- As oficinas, manufaturas e fábricas ligadas a atividades tradicionais e os diferentes processos produtivos, tecnologias e equipamentos associados;
- As fontes de energia, desde as rodas hidráulicas até às centrais hidroelétricas;
- A multifuncionalidade dos edifícios industriais (Costa, 2010).

Todas estas atividades legaram-nos um importante património – aproveitamentos hidráulicos e hidroelétricos, canais, estações elevatórias, depósitos de água, etc –, alguns deles de inegável valor estético, cuja proteção e valorização é indispensável garantir.

2. O património industrial: alguns aspetos do caso português

A preocupação de proteger e estudar o património industrial é uma atitude muito recente em Portugal. Os vestígios/aproveitamentos hidráulicos têm vindo a ser estudados e divulgados pela arqueologia industrial. O objeto de estudo do património industrial é múltiplo na sua abordagem, considerando as várias áreas produtivas e as diversas soluções construtivas.

No nosso país, o interesse pelo património e arqueologia industriais surgiu nos finais da década de 70 do século XX, no âmbito do movimento de estudo e salvaguarda do património cultural então verificado, o qual se traduziu pela criação de dezenas de associações de defesa do património. Na década seguinte, fruto do interesse suscitado, assim como do reconhecimento da sua importância, estas disciplinas passaram a constituir matérias estudadas em algumas universidades – como as Universidades do Minho e de Coimbra –, ao mesmo tempo que o organismo responsável pelo património cultural iniciou a classificação dos primeiros sítios de património industrial. As autarquias têm também desempenhado um papel significativo na salvaguarda deste tipo de património, tendo

algumas delas criado museus industriais, enquanto que a sociedade civil, embora sem a pujança verificada nas décadas de 70 e 80 do século passado, também tem realizado múltiplas iniciativas, como é o caso da Associação Portuguesa para o Património Industrial (APPI). Recentemente, o património industrial – incluindo o que se encontra associado à água – tem vindo a ser incluído em rotas e itinerários turístico-culturais que surgiram em várias zonas do país. No domínio da salvaguarda e valorização do património industrial ligado à água importa também destacar a atividade de algumas empresas, como a Empresa Portuguesa de Águas Livres (EPAL), que em 1987 criou o Museu da Água, consagrado à história do abastecimento de água a Lisboa e que atualmente integra vários núcleos: a Estação Elevatória a Vapor dos Barbadinhos, os Reservatórios da Mãe d'Água das Amoreiras e da Patriarcal, para além do Aqueduto das Águas Livres. O Museu da Água tem sido galardoado com vários prémios na área da museologia, entre os quais o Prémio do Museu do Ano do Conselho da Europa em 1990.

Podemos concluir que em Portugal temos vários exemplos de reutilização de antigas instalações industriais ou de equipamentos coletivos, para finalidades diversas, embora com destaque para a museologia. Em numerosos casos os museus, instalados em estruturas industriais ou afins, desativadas, integram-se no mesmo ramo das antigas funções, pelo que a questão da memória e do património são desse modo reforçados. Noutros casos, as instalações foram adaptadas a novas funções, desligadas da atividade outrora exercida, pelo que só aquelas invocam o seu passado e a sua história.

3. A industrialização em Guimarães: a importância do rio Ave

É difícil determinar a época em que surgiu o aproveitamento hidráulico associado à utilização industrial das águas no concelho de Guimarães. Só a partir dos séculos XIV e XV é que, pouco a pouco, se começa a empregar a roda hidráulica, como motor das instalações mais diversas -serrarias de madeira ou de mármore, fábricas de couros, de laminação de metais, entre outras. Tinha-se finalmente adquirido a consciência da importância, que, para a indústria, representava o aproveitamento das quedas de água, e da força mecânica que era o seu resultado. De facto, foi a esta forma de energia que recorreram as primeiras grandes fábricas que se instalaram no concelho de Guimarães, as quais vieram a ter um papel pioneiro e inovador na sua industrialização. Tratava-se, fundamentalmente, de promover o aproveitamento do chamado “motor natural”, ou seja, de tirar partido do aproveitamento dum curso de água para a mecanização do processo produtivo (Alves, 2002), a partir das características físicas e hidrológicas que promoviam a força hidráulica.

A presença da indústria em Guimarães colocou, desde o seu início, a necessidade de se resolver o problema de fornecimento de energia às fábricas do concelho. Estas, que inicialmente recorreram à utilização da energia hidráulica, vêm-se, progressivamente, confrontadas com uma crescente necessidade de energia. (Cordeiro, 1992). Ainda nos finais do século XIX, algumas grandes empresas passaram a produzir eletricidade, destinada à força motriz e à iluminação, através da instalação de

dínamos próprios. Na sequência desta iniciativa, várias outras se sucederam, no âmbito da eletrificação e da utilização da eletricidade pela indústria do vale do Ave.

Desde o século XIX, o rio Ave e seus afluentes marcaram, de forma singular, a implantação industrial de Guimarães, o que se relaciona com as vantagens associadas às facilidades hídricas para a produção de energia e o abastecimento de água nas diferentes fases dos processos industriais em que esta é utilizada. Fator determinante na localização industrial no concelho de Guimarães foi, sem dúvida, a água. De facto, verifica-se que a distribuição espacial das unidades industriais acompanham, muito de perto, o traçado de algumas linhas de água, intensificando-se na vizinhança dos aglomerados urbanos (Costa, 2008).

4. O património hidráulico em Guimarães: moinhos e engenhos pré-industriais

A importância dos moinhos e dos respetivos aproveitamentos hidráulicos é evidenciado pelo elevado número de estruturas ou ruínas que ainda encontramos dispersos pelo concelho de Guimarães. Fazendo o aproveitamento dos seus recursos naturais, os moinhos constituíram verdadeiros focos de desenvolvimento económico e de movimentação de populações em toda a região. Associados a diversas atividades primárias, os moinhos são uma demonstração clara da simbiose entre o aproveitamento das águas, a natureza e a economia local. O relevo acidentado, os declives elevados e os vales fluviais, fortemente encaixados, favoreciam o aumento da velocidade do escoamento das águas dos rios e foram fatores fundamentais no aproveitamento hidráulico por parte dos moinhos.

Ao longo do rio Ave, uma multiplicidade de fatores naturais, sociais e económicos – a existência de inúmeros cursos de água com um acentuado desnível, assim como o facto de em algumas áreas os moinhos serem coletivos ou de proprietários que cediam aos seus vizinhos o direito de moer, mediante o pagamento duma percentagem em farinha – não favoreceu a introdução de melhoramentos mecânicos com vista ao aumento de produção (Costa, 2008a). A partir da década de sessenta, com a implantação de moagens industriais, acionadas a eletricidade ou motores de combustão, foi alterada por completo a atividade dos moinhos hidráulicos. Os moinhos começaram a parar, os açudes deixaram de fazer represa, as levadas e agueiras começaram a entupir e os rodízios a seco, empenaram e deformaram-se. Assistiu-se, assim, a um aumento do número de moinhos abandonados, entrando por isso em estado de degradação e ruínas (Costa, 2008a).

A maior parte dos moinhos que encontramos ainda disseminados pelo concelho de Guimarães dedicava-se às modalidades tradicionais de moagem de cereais (quase 80%, do total dos processos que consultamos no arquivo da Administração da Região Hidrográfica do Norte). Tal situação resulta da conjugação de dois fatores, designadamente a centralidade do pão na dieta alimentar das populações e a conversão do trigo e do milho em cereais panificáveis de predileção nos primórdios do século XX. É neste contexto, marcado por uma economia de subsistência e de fraca circulação monetária, que se enquadra a atividade dos sistemas de moagem (Silva, 2004).

Os moinhos, em grande número, mantiveram-se como elementos fundamentais na resposta às necessidades locais de farinhas. A novidade residiu no aparecimento de fábricas de moagem que se direcionaram para a procura dos mercados citadinos. A estrutura moageira do início do século XX nesta região apresentava-se, assim, segmentada em dois níveis, funcionando o vapor a par da utilização da força hidráulica (Ferreira, 1999).

Exemplo disso é a firma Cepeda, Leite & Companhia Lda. da freguesia de Lordelo que apostou no aproveitamento hidráulico do rio Vizela para o desenvolvimento da sua indústria. Neste sentido em 1912, é passado o diploma de licença para várias obras, entre as quais: a ampliação da sua azenha e engenho de serração de madeira e a colocação de rodas hidráulicas nos moinhos. A firma Manuel Paiva e Barros, de Moreira de Cónegos (Guimarães), também possuía uma oficina para moagem de cereais, à qual estavam acopladas duas rodas hidráulicas com potência de 10 e 12 HP (fig. 1), movidas com água desviada por um açude do rio Vizela (Costa, 2008).

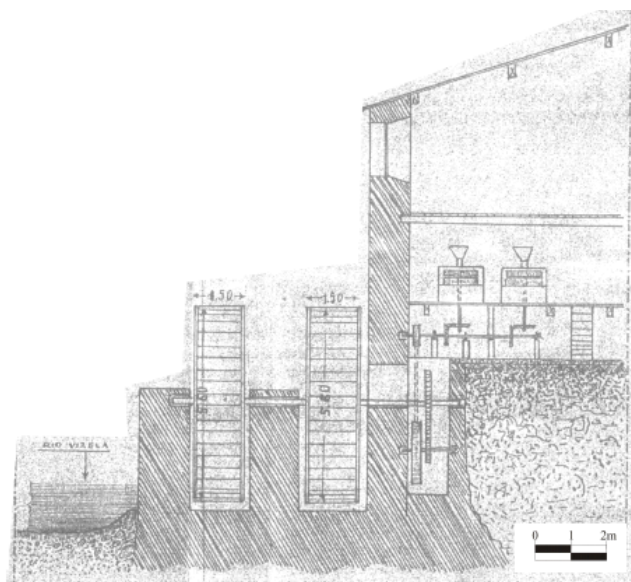


Fig. 1 – Projeto relativo ao pedido da firma Manuel Paiva e Barros para colocação de rodas hidráulicas (Ponte de Lordelo, Moreira de Cónegos, Guimarães, 1948). (Fonte: Administração da Região Hidrográfica do Norte).

Estes são claros exemplos de unidades pré-industriais que, no início do século XX, se mantêm em funcionamento: as centenas de pequenos moinhos, por um lado, e as fábricas de pequena e média dimensão, por outro (Ferreira, 1999).

Embora de forma muito residual, a hidroeletricidade também proporciona a este ramo de atividade o desenvolvimento de algumas das suas unidades. Podemos assim falar dum processo residual de substituição dos moinhos por novas unidades de natureza fabril, face aos contornos que pautavam a atividade de farinação. No entanto, o interesse causado por esta atividade não foi de molde a suscitar mudanças no panorama regional marcado pelo peso das formas tradicionais de moagem, e por fatores como a aleatoriedade das condições climáticas para a prática das culturas cerealíferas. A elevada precipitação, as chuvas fora de época, as geadas tardias e um período seco curto eram desfavoráveis às culturas cerealíferas, fortemente dependente da estabilidade dos fatores naturais.

As práticas de subsistência e o comércio realizados nas zonas rurais sempre estiveram relacionados com as atividades agrícolas e por isso, com a exploração dos recursos naturais como a água e a floresta. Nas freguesias de Guimarães de transição para o Alto Ave, também podíamos encontrar outros engenhos hidráulicos, nomeadamente os engenhos de serração, onde as manchas florestais ocupam grandes áreas junto às margens dos rios Ave e Vizela e principais afluentes (Costa, 2008).

A maior parte destes engenhos encontrava-se em pequenos anexos de madeira, construídos para o efeito, frequentemente, assentes sobre o leito do rio ou ribeiro, de forma a simplificar o trabalho hidráulico das águas. O engenho de serração é, sem dúvida também, representativo dum modo de produção pré-industrial.

Sendo a sua principal função a serração de madeiras, a serra hidráulica foi por vezes adaptada para por em funcionamento outros engenhos ligados à moagem e ao linho num espaço comum (fig. 2) (Costa, 2008).

5. A indústria em Guimarães e sua relação com a água: cutelarias, curtumes e indústria têxtil

A indústria de cutelaria, particularmente a localizada nas freguesias rurais do concelho, como Creixomil e as da zona das caldas das Taipas, também recorreu sistematicamente à energia hidráulica, em parte devido às suas características artesanais, que manteve até bastante tarde. No período que se inicia nos finais do século XIX e se prolonga pelas décadas iniciais do século XX operou-se um relativo aperfeiçoamento técnico na cutelaria vimaranense, durante o qual se fundaram algumas fábricas, entre as quais se destacam a de António da Silva Fertuzinho, fundada em 1908 nas Caldas das Taipas, e também a de J. F. Carvalho & C^a Lda., estabelecida alguns anos mais tarde, em 1933, em S. Martinho de Sande (Caldas das Taipas). No entanto, e constituindo um elemento muito significativo, a obtenção da força motriz provinha – ainda em 1918, e permanecendo nas décadas seguintes – do aproveitamento da energia hidráulica (Sousa, 1918). Um dos casos mais bem documentados relativo a esta época é o do industrial Augusto Inácio da Cunha Guimarães, então proprietário de uma fábrica de cutelarias e, também, de produção de pentes – duas indústrias que, numa lógica de economia de escala, se encontravam frequentemente associadas, uma vez que utilizavam a mesma matéria-prima – hastes de gado bovino –, embora para diferentes fins, cabos de cutelarias e pentes. Em 1918, Augusto Inácio da Cunha Guimarães “procedeu à elevação e ampliação do antigo edifício da sua fábrica – localizada em Pisão, Caldas de Vizela (São João) –, reconstruindo o açude e alargando as golas das rodas hidráulicas, numa obra que marcou a paisagem industrial daquela vila” (Costa, 2008).

Do ponto de vista energético, durante este período, o principal recurso utilizado pela indústria de cutelaria foi a energia hidráulica, adaptando frequentemente aproveitamentos já existentes, como azenhas e engenhos de linho ou de serração, e transformando-os em oficinas e fábricas de cutelaria, havendo por vezes necessidade de ampliar aquelas com a construção de instalações anexas a fim de

possibilitar a laboração. Analisando a documentação da época relativa à concessão de autorizações para o aproveitamento energético da água do rio Ave e seus afluentes – principalmente o Selho, Febras e Vizela –, foram identificados inúmeros pedidos de industriais de cutelaria, como o de Simão Eduardo Alves Neves, que em 1920 solicitou uma “licença para a construção duma casa, destinada ao fabrico de cutelaria e a reparação dum açude da sua azenha sendo o maquinismo acionado com uma nova roda hidráulica, abrindo um canal para esse efeito” (Costa, 2008). É também o caso da “empresa Marques & Mendes, de Briteiros (Santo Estêvão) que em 1920 apresentou um pedido para instalar um rebolo de amolar cutelaria sobre canal antigo de engenho de triturar linho, tendo, no entanto, pouco tempo depois desistido dessa pretensão” (Costa, 2008), ou da “empresa de José Francisco da Silva Filho & Genro, de Creixomil, que em 1932 formulou um pedido para extrair água do rio Selho, por meio de uma bomba, movida por uma das rodas hidráulicas da sua fábrica de cutelaria, sendo a água destinada ao uso da mesma” (Costa, 2008).

Deste modo, a utilização da energia hidráulica assume uma importância fundamental para o acionamento de um grande número destas pequenas fábricas de cutelaria. De facto, os cursos de água desta região apresentavam uma configuração que favorecia o aproveitamento da energia necessária aos engenhos de amola o que, em lugares como Caldas das Taipas ou Creixomil nos surge com particular evidência. Mas, uma coisa era a possibilidade de aproveitamento da água como força motriz e outra, completamente distinta, constituíam as lendas que se relatavam sobre as virtudes dessa mesma água: ou seja, que a famosa água da região seria imprescindível para o fabrico das cutelarias (Carvalho, 1939). Estamos de acordo com Mário Roseiro quando afirma que o aspeto que há a salientar em todas estas narrativas sobre as virtudes químicas da água de Guimarães "não passam de uma curiosíssima forma de propaganda e, conjuntamente, de um sistema de condicionamento geográfico estabelecido, com muita habilidade e proveito, pelos próprios fabricantes" (Roseiro, 1960). A utilização da energia hidráulica manteve-se até muito tarde, mesmo após o surgimento da possibilidade de utilização da energia elétrica. A título de exemplo, citemos o caso de “Manuel Freitas Ribeiro Guimarães, de Prazins (Santa Eufémia), que em 1959 requereu a manutenção da sua fábrica de cutelarias, movida por uma roda hidráulica que desenvolve com motor de 15 CV, na margem esquerda do rio Ave” (Costa, 2008).

Além das cutelarias, Guimarães também é reconhecido historicamente pelas empresas de curtumes, cujas tradições industriais remontam à Idade Média, as quais, em grande parte, se implantaram e desenvolveram numa zona específica da cidade, a “Zona do Rio de Couros”, onde se localizam algumas das mais antigas fábricas. Para além da sua importância do ponto de vista patrimonial, a “Zona do Rio de Couros” assume um particular significado para a história da arqueologia industrial no nosso país. A proposta para a sua classificação como imóvel de interesse público, aprovada em Julho de 1977, pela então Direcção-Geral do Património Cultural, constituiu a primeira iniciativa que se realizou em Portugal no âmbito da moderna arqueologia industrial.

Em Guimarães, avultavam as indústrias de couros e peles, as cutelarias que utilizavam o excelente combustível da curtimenta (casca de carvalho e raspas de peles e couros), de cabos e pentes de chifre e, no século XIX, de algodão que acabou por substituir o quase desaparecido fabrico caseiro do linho. Com os “escorros” do rio de Couros, até há algumas dezenas de anos, fertilizavam-se as hortas da freguesia suburbana de Creixomil, de que se abastecia a cidade (Ribeiro, 1987). Nas margens do rio de Couros, ao contrário do que acontecia noutros locais do rio Ave, a transformação das peles não era uma ocupação temporária e sazonal, embora seja possível admitir uma certa complementaridade nas ocupações. (Pinto, 2002).

O tratamento das peles envolvia um conjunto de processos tradicionais nos quais a água era o elemento fundamental, sendo por isso estratégica a implantação deste tipo de indústrias junto dum rio ou ribeiro. A conversão da pele em couro dá-se com uma série de operações conhecidas por “trabalhos de ribeira” (Pinto, 2002), o que reflete uma arquitetura própria e adaptada às correntes de águas locais (fig. 2).

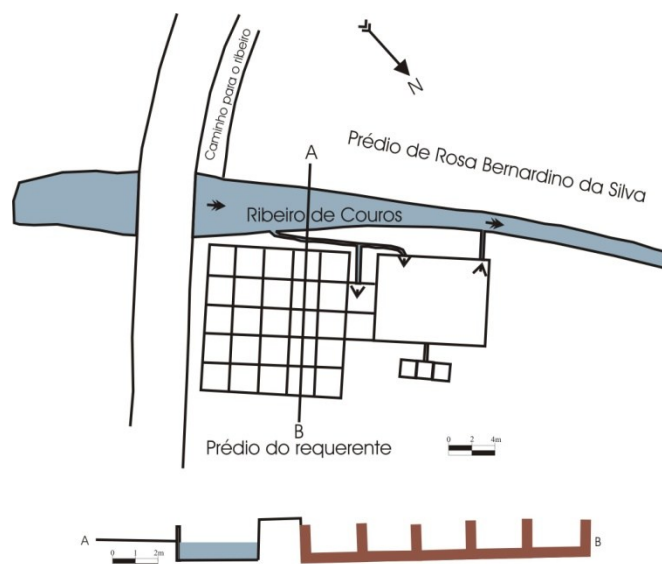


Fig.2 – Fábrica de *Domingos Ribeiro Martins da Costa* destinada à indústria de curtumes com 35 lagares (Madrôa, Guimarães (Oliveira do Castelo), Guimarães, 1922). (Fonte: arquivo da Administração da Região Hidrográfica do Norte)

A indústria dos curtumes tem uma forte dependência de águas correntes, que está associada às diferentes operações dos “trabalhos de ribeira”. Os 56 processos relativos a curtumes que consultamos, mostram que estas fábricas se concentravam, principalmente, em cinco freguesias da cidade de Guimarães e sua periferia: Guimarães (São Sebastião), Guimarães (Oliveira do Castelo), Costa, Creixomil, Urgeses e Fermentões.

As obras associadas a estas fábricas implicavam na maior parte das vezes a ocupação do leito e das margens e a alteração do canal, bem como a captação e utilização das águas do rio Selho e afluentes (com destaque para o Rio de Couros):

- em lagares feitos a partir de escavações rudimentares (pedido de Domingos Ribeiro Martins da Costa, em 1922); com a instalação de tubo de ferro destinado a capturar água por meio de motor elétrico

(Fábrica de Roldes.); por aproveitamento hidráulico, com a construção dum açude munido de descarregador destinando-se a derivar água, por uma roda hidráulica para acionar a fábrica da firma José Pinheiro Guimarães (Costa, 2008).

A indústria de curtumes de Guimarães mostra ser um exemplo claro e ainda hoje visível pelo seu património arquitetónico, da concentração espacial duma atividade fortemente dependente da água.

É, sem dúvida, no médio Ave, propriamente, na zona da confluência do rio Vizela com o rio Ave, que se nota uma maior concentração da indústria têxtil, resultando daí um maior dinamismo na relação com os cursos de água aí existentes. A maior dinâmica nesta área da bacia hidrográfica também se reflete no concelho de Guimarães e deve ter em conta que para além de estarmos na presença das principais unidades industriais ligadas ao têxtil, são também aquelas que atingem maior dimensão empresarial.

Um importante núcleo da indústria têxtil cresceu e desenvolveu-se em torno do rio Vizela, especialmente nas freguesias de Lordelo, Vizela (São João) e Vizela (São Miguel), ainda pertencentes ao concelho de Guimarães na altura da sua implantação:

- a Empresa Fabril de Lordelo, que em 1921 obtém o diploma de licença para a construção duma fábrica de tecidos, na margem direita do rio Vizela, com canal duplo para a instalação de rodas hidráulicas (fig. 3).

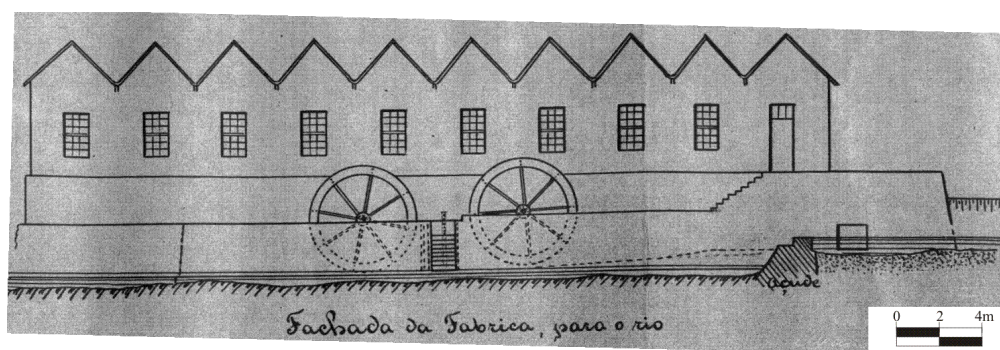


Fig. 3 - Projeto relativo à construção de fábrica de tecidos, com canal duplo para instalação de rodas hidráulica, na margem direita do rio Vizela (Giesteira, Lordelo, Guimarães, 1921). (Fonte: arquivo da Administração da Região Hidrográfica do Norte)

- a Empresa Industrial Sampedro (Lordelo) apresentou no início do século passado um pedido para a produção de energia necessária ao acionamento duma fábrica a construir, com a instalação de umq roda hidráulica “Poncelet”. A potência da nova roda foi calculada em 48 Cv e destinava-se ao desenvolvimento industrial de linhos e moagem.

- a Fábrica de fiação e Tecidos do Bairro Lda. é autorizada em 1920 a ampliar o edifício da sua sucursal a "Fábrica do Vau" de Lordelo (fig. 4), onde passado um ano, construiu um anexo destinado a secção de tintos e acabamentos.

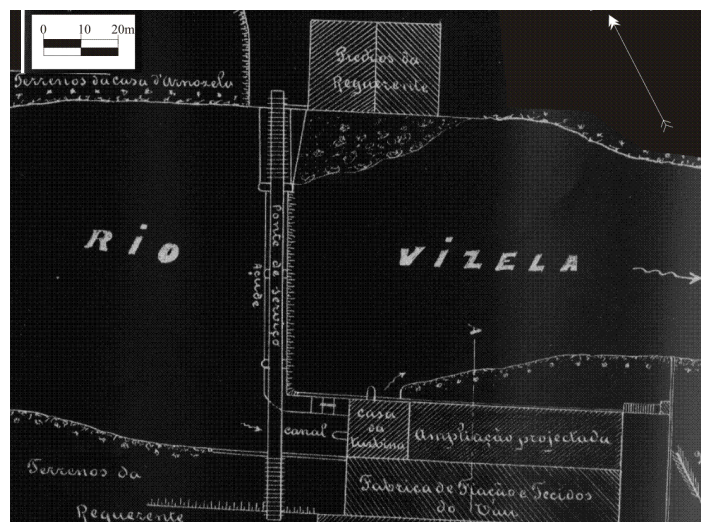


Fig.4 – Planta relativo ao pedido de licenciamento para a ampliação do edifício da sucursal "Fábrica do Vau" na margem direita do rio Vizela (Mide, Lordelo, Guimarães, 1920). (Fonte: arquivo da Administração da Região Hidrográfica do Norte)

- a firma Têxtil das Azenhas Novas Lda., das Caldas de Vizela (São João) solicitou vários pedidos de obras de ampliação nas décadas de trinta e quarenta, sendo o ultimo aumento relacionado com o edifício de estamparia (já com a designação de empresa Têxtil de Sedas de Vizela, da propriedade de Joaquim Sousa Oliveira). Em 1968, o proprietário obteve licença para demolir o aproveitamento hidráulico já em ruínas e retirou o maquinismo, mantendo o açude, sendo o aproveitamento transferido para a Empresa Industrial de Vizela, Lda.;

- em 1935, a Brito & Gomes, Lda. (Caldas de Vizela (São Miguel), localizada na margem esquerda do ribeiro de Passos, é autorizada a construir um edifício destinado ao fabrico de tecidos e respetivos anexos. Na mesma freguesia, em 1948, a Varela Pinto & Companhia Lda. recebe o alvará para a implantar o edifício destinado à oficina mecânica onde vinte anos (1968) mais tarde o proprietário começaria com as ampliações das instalações fabris (Costa, 2010).

No concelho de Guimarães encontramos uma segunda área de grande concentração do sector têxtil em Pevidém, considerado o centro fabril rural mais importante da indústria deste género nesta região. Até aos anos sessenta, as freguesias situadas ao longo do rio Selho, principalmente, Selho (São Jorge), Selho (São Cristóvão) e Gondar, registam um desenvolvimento industrial muito ativo na fiação, tecelagem e acabamentos.

A empresa Francisco Inácio Cunha Guimarães é sem dúvida a referência desta região, pelos seus aproveitamentos no Moinho do Buraco e no Carvalho do Moinho, nas margens do rio Selho. A Fábrica do Moinho do Buraco introduziu a fiação em 1908, com a instalação de 720 fusos (Costa, 2009). A empresa foi proprietária de 2 aproveitamentos hidroelétricos para acionamento da fábrica têxtil, localizados no Carvalho do Moinho (concessão de 14 de Agosto de 1929 e o outro no sítio do Moinho do Buraco, sobre o qual não se encontraram documentos (Costa, 2009).

Localizada na margem esquerda do rio Selho, na freguesia de Gondar, a Empresa Industrial de Pevidém, Lda. foi fundada em 1902 por João Mendes Ribeiro e passou a utilizar máquinas de fiação

de algodão a partir de 1912, quando este proprietário instalou nessa fábrica uma secção de fiação. Em 1940, o aproveitamento hidroelétrico foi objeto de concessão outorgada à Empresa Industrial de Pevidém, Lda (Costa, 2009).

Há também outras fábricas que se instalaram ao longo do rio Selho e seus afluentes e desenvolveram várias atividades ligadas ao têxtil:

- na margem direita do rio de Couros, foi autorizada em 1943 à empresa Bento dos Santos Costa & Companhia, Lda. (Guimarães (Oliveira do Castelo)) a construção de acréscimo ao edifício onde estava instalada a fábrica de malhas;
- em 1950, foi legalizada parte do edifício da fábrica de tecidos (construída há 20 anos) da Empresa Joaquim Ribeiro Moura & Filhos, de Creixomil, e sete anos mais tarde, foi concluída a construção de edifício para ampliação de instalações fabris ;
- em 1951, a Fábrica de Fiação e Tecidos da Ponte de Souto (Candoso, São Martinho) recebeu o diploma de licença para ampliar instalações fabris sobre o rio Selho, canalizando-o para este efeito.

Embora a concentração do têxtil esteja essencialmente localizada na confluência dos rios Ave e Vizela, podemos referir mais duas empresas que tiveram um papel importante no desenvolvimento industrial local.:

- a Companhia de Fiação e Tecidos de Guimarães e a Firma Alfredo da Silva Araújo & Companhia Lda. Fundada em 1890, a Companhia de Fiação e Tecidos de Guimarães requereu em 1911, a licença para construir um açude, canal e casa de máquinas destinadas a instalação hidroelétrica, no chamado aproveitamento hidroelétrico da Mata dos Infernos na freguesia de Ronfe (fig. 5).

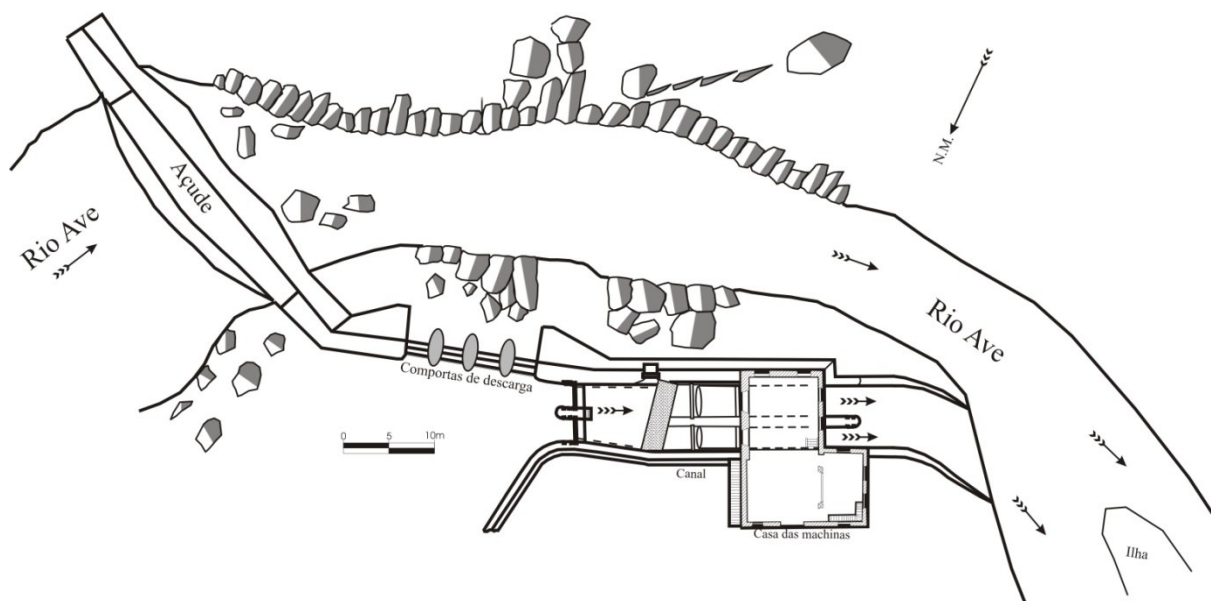


Fig.5 – Planta relativa ao pedido de licenciamento para a construção açude, canal e casa de máquinas destinadas a instalação hidroelétrica, na margem direita do rio Ave (Mata dos Infernos, Ronfe, Guimarães, 1911). (Fonte: arquivo da Administração da Região Hidrográfica do Norte)

O aproveitamento hidroelétrico da fábrica de Campelos, na margem direita do rio Ave, acabaria por ser diferido pelo diploma de licença nº 283 de 2 de Setembro de 1912 e ainda hoje se mantém ativo.

- a firma Alfredo da Silva Araújo & Companhia Lda., na freguesia de Castelões obteve em 1929 o alvará de concessão de interesse privado do aproveitamento das águas do rio Ave, entre os sítios de Abelheira e de Beledo, da freguesia de Taíde, Póvoa de Lanhoso (margem direita) e da freguesia de Castelões, Guimarães (margem esquerda), para a laboração da sua fábrica de fiação.

Além destas obras de carácter estrutural e funcional, outras pequenas intervenções eram requisitadas por estas unidades industriais, de forma a permitir a melhoria da acessibilidade aos edifícios fabris, através da construção de passagens, pontes e caminhos e o aumento da potência do aproveitamento com a instalação de rodas hidráulicas, turbinas, a eletricidade ou outros equipamentos;

Os sucessivos aumentos dos espaços físicos nas fábricas têxteis vêm demonstrar, em muitas situações, a complementaridade que existia entre algumas atividades industriais e agrícolas. Numa fase inicial, a fiação e a tecelagem surgem numa evolução natural que permitiu a sua integração em edifícios onde já se tinham instalado a trituração do linho, a moagem de cereais e a serração de madeira. Muitas destas fábricas apareceram num contexto de economia familiar, o que permitiu a manutenção da atividade agrícola durante muitos anos. No início do século XX a existência de diferentes atividades ligadas ao aproveitamento das águas públicas através de engenhos hidráulicos, vem reforçar a ideia de que já existia uma forma de pluriatividade fortemente ligada às atividades tradicionais do sector primário.

6. Considerações finais

A história local e o estudo do património industrial são referências em vários projetos-âncora de Guimarães dos quais destacamos, entre outros, o projeto CAMPURBIS e a Fábrica ASA. O projeto CAMPURBIS decorre da intervenção no Quarteirão de Couros, com uma área de 2,1 ha, situada em pleno centro urbano de Guimarães. O desaparecimento da atividade industrial deste quarteirão, principalmente as grandes fábricas de couros, deixou completamente ao abandono muitos dos edifícios industriais que, com o decorrer do tempo, atingiram uma enorme degradação. Transformar e qualificar o centro urbano através de políticas de urbanismo dirigidas ao reforço da sua estrutura e imagem patrimonial (DGDP, 2004) foi um dos grandes objetivos do projeto CAMPURBIS. O segundo exemplo refere-se à antiga fábrica de lençóis ASA que foi recuperada e transformada a partir de um edifício emblemático da arquitetura industrial portuguesa dos anos sessenta agora convertido em condomínio empresarial e plataforma criativa, com grande destaque no acolhimento de atividades e eventos da Guimarães, Capital Europeia 2012.

Podemos concluir que o património industrial do concelho de Guimarães demonstra as potencialidades que decorrem da sua integração territorial, visíveis, quer através da regeneração urbana, dos espaços museológicos e de animação existentes.

Bibliografia

Alves, J. F. (2002) – “Para que servem os meus olhos? Notas sobre o trabalho feminino na indústria têxtil de Guimarães”, in Fórum (Universidade do Minho), 32, Julho-Dez, Braga, pp. 61-79.

Carvalho, A. L. (1939). Os Mesteres de Guimarães. Barcelos: Companhia Editora do Minho, Vol. I.

Cordeiro, J. M. L. (1992). Património industrial do Vale do Ave. Museu da Indústria Têxtil da Bacia do Ave, Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão, Vila Nova de Famalicão.

Cordeiro, J. M. L. (2009). “O Património Industrial e as Novas Cartas Patrimoniais: Nizhny Tagil, Riga, Monterrey e El Bierzo”, Arqueologia Industrial, Vila Nova de Famalicão, 4ª Série, Vol. V, nº 1-2, pp. 73-97.

Costa, F. S. (2008). A Gestão das Águas Públicas: o caso da bacia hidrográfica do rio Ave no período 1902-1973, Dissertação de Doutoramento em Geografia – Ramo de Geografia Física e Estudos, Universidade do Minho, Braga, 857 p.

Costa, F. S. (2008a). “O papel dos moinhos no aproveitamento hidráulico das águas públicas do rio Ave - Um contributo na perspectiva do património ligado à água”, Actas do VII Colóquio Ibérico de Estudos Rurais, 23 a 25 de Outubro, Escola Superior Agrária de Coimbra (ESAC), Coimbra, 23 pp.

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (2004). Programa de reabilitação urbana, Coord. Fernando Moniz, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, Lisboa, 127 p.

Costa, F. S. (2009). “A indústria têxtil na bacia hidrográfica do rio Ave - uma perspectiva segundo as fábricas de fiação e tecidos, numa relação historicamente sustentada pelo Domínio Público Hídrico”, XIX Encontro da APHES “Memória social, patrimónios e Identidades”, Porto, 14 de Novembro, 16 p.

Costa, F. S. (2010). “O património industrial no vale do Ave. O têxtil como chave de leitura territorial” in Gonçalves, Eduardo C. [Ed.], - Dinâmicas de Rede no Turismo Cultural e Religioso. Maia: Ed. ISMAI e CEDTUR - CETRAD. 2 vols, vol. II, pp. 349-368.

Fernandez, F. (2006). Levadas de Heréus na Ilha da Madeira. Partilha, Conflito e Memória da água na Lombada da Ponta do Sol, Dissertação de Mestrado em Ciências Antropológicas, Lisboa, ISCSP, UTL, ed. Autor.

Ferreira, J. A. C. (1999) - Farinhas, moinhos e moagens, Âncora Editora, Lisboa.

Roseiro, M. R. C. (1960). Os Problemas da Indústria de Cutelarias. [Porto: M. R. C. Roseiro] [Texto policopiado].

Silva, L. (2008). “Contributo para o estudo da pós-ruralidade em Portugal”, Arquivos da Memória, 4 (Nova Série), pp. 6-25.

Smith, M. K. (2003). Issues in Cultural Tourism Studies, London, Routledge.

Sousa, H. S. C. (1918). "Monografia sobre a Indústria de Cutelaria", Boletim do Trabalho Industrial, Lisboa, nº 114.

Ribeiro, O. (1987). “Entre-Douro-e-Minho”, Revista da Faculdade de Letras – Geografia, I Série, Vol. III, Porto, 1987, pp. 5 a 11.

Silva, L. (2004). “Moinhos e Moleiros no Alentejo Oriental: uma Perspectiva Etnográfica”, in Etnográfica, Vol. VIII (2), pp. 221-242.

Pinto, M. E. S. (2002) - Curtidores e Surradores de S. Sebastião (1865-1923): a difícil sobrevivência de uma indústria insalubre no meio urbano, Dissertação de Mestrado em História, Universidade do Minho, Braga, 229 p.

Imigração portuguesa em França (1999-2012): que mudanças?

Helder Diogo, CEGOT, helderdiogo@sapo.pt

Resumo

Os movimentos migratórios externos portugueses, alimentados por uma crise económica sem precedentes na história recente do país, assumiram uma dinâmica crescente de saídas nos últimos anos. Dos países de acolhimento, a França continua a destacar-se como sendo um dos destinos de predileção de milhares de imigrantes lusos (os registos oficiais portugueses apontam para a chegada de mais de 100 000 imigrantes nos últimos cinco anos).

A presença massificada desta comunidade com mais de meio século de enraizamento territorial sugere algumas evoluções sociodemográficas relevantes após uma análise pormenorizada dos dados estatísticos disponibilizados pelo INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques) no último recenseamento de 2009 e por estudos complementares sobre imigração publicados nos últimos anos.

A chegada crescente de novos imigrantes nos últimos anos tem contribuído para o rejuvenescimento da estrutura etária de uma comunidade que envelhecera significativamente na última década (37,6% dos efetivos têm 55 ou mais anos em 2009) devido à quebra significativa do índice de fecundidade (1,8 filhos em média por mulher em 2008) bem como à chegada da idade da reforma dos indivíduos da primeira geração (21% da população total em 2009). Por outro lado, o aumento do nível de escolaridade e da qualificação profissional dos imigrantes nascidos em Portugal (tendo triplicado o número de trabalhadores com profissões intelectuais/formações superiores entre 1999 e 2009) e dos luso-descendentes (44% dos efetivos entre 30 e 49 anos concluíram o ensino secundário em 2010) traduz uma evolução socioeconómica no seio da comunidade (60% dos imigrantes exercem uma atividade no setor terciário em 2010), que, por sua vez, permite novas centragens relativamente às restantes comunidades.

Caraterizada por uma elevada taxa de atividade (85% nos efetivos entre 25 e 64 anos em 2010) e ainda por taxas de desemprego relativamente baixas (5% dos ativos entre 25 e 64 anos em 2010), a comunidade portuguesa tem demonstrado uma certa resiliência num contexto de dinamismo económico desacelerado. As redes comunitárias bem como o sentido de empreendedorismo demonstrado contribuem amplamente para superar os desafios que se colocam numa situação de maior fragilidade económica.

A análise dos últimos dados estatísticos disponibilizados pelo INSEE no recenseamento populacional de 2009 torna possível cartografar variáveis sociodemográficas que também refletem assimetrias territoriais. A população lusa concentra-se nos maiores polos económicos do país em detrimento de uma França ocidental mais rural, destacando-se uma macrocefalia em termos de efetivos na região parisiense com polos secundários em Lyon, Bordéus, Toulouse e Marselha. Todavia, o aumento do número de imigrantes portugueses no recenseamento de 2009 em relação ao de 1999, em regiões tradicionalmente de menor implantação, acentua novas tendências de redistribuição geográfica.

Palavras-chave

Demografia, escolaridade, qualificação, atividade profissional, assimetrias territoriais.

Abstract

The Portuguese external migratory movements, nourished by an unprecedented economic crisis in the recent history of the country, have assumed a growing dynamics in the departures in the last years. Among the host countries, France continues to stand out as being one of the favourite destinies of

thousands of Portuguese immigrants (the Portuguese official records point to the arrival of more than 100 000 immigrants in the last five years).

The mass presence of this community with more than half a century of territorial rooting suggests some relevant socio-demographic evolutions after a detailed analysis of statistical data made available by the INSEE (National Institute of Statistics and Economic Studies, France) and in the last census of 2009 and by complementary studies on immigration published in the last years.

The growing arrival of new immigrants in the last years has contributed to a rejuvenation of the of the age structure of a community that has grown significantly old in the last decade (37,6% of the effectives were 55 years old or more in 2009) due to a significant break of the fertility rate (1,8 children per woman on average in 2008), as well as the coming to retirement age in the individuals of the first generation (21% of the total population in 2009). On the other hand, the rise in the schooling level and in the professional qualification of the immigrants born in Portugal (having tripled the number of workers with a brainy profession/ university background between 1999 and 2009) and of the Portuguese descendents (44% of the effectives between 30 and 49 years of age have concluded secondary education in 2010) shows a socio-economic evolution amidst the community (60% of the immigrants work in the tertiary sector in 2010), which, on its turn, allows new centering in relation to the other communities.

Characterized by a high activity rate (85% of the effectives between ages 25-64 in 2010) and also by relatively low unemployment rates (5% of the actives between ages 25 and 64 in 2010), the Portuguese community has shown certain resilience in a context of decelerated economic dynamism. The community networks, as well as the revealed sense of entrepreneurship, contribute largely to overcome the challenges that are set in a situation of bigger economic frailty.

The analysis of the last statistical data made available by the INSEE in the population census of 2009 makes it possible mapping social-demographic variables which also reflect territorial asymmetries. The Portuguese population concentrates in the bigger economic poles of the country in detriment of a more rural western France, highlighting a macrocephaly in terms of effectives in the region of Paris with secondary poles in Lyon, Bordeaux, Toulouse and Marseille. However, the rise of the number of Portuguese immigrants in the 2009 census in relation to the 1999 census, in regions of traditional minor implantation, stresses new tendencies of geographic distribution.

Key words:

Demography, schooling, qualification, professional activity, territorial asymmetries.

1. Do aumento populacional às assimetrias territoriais

1.1 A mundialização das origens e o contingente português.

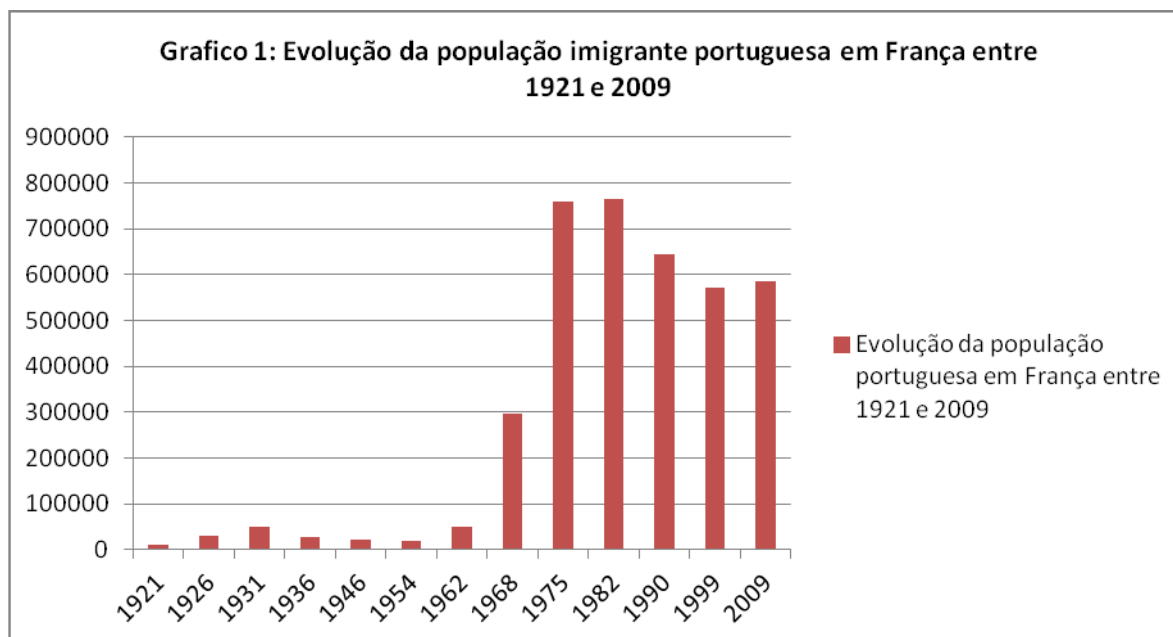
Desde os meados dos anos 1970 até ao início dos anos 2000, a percentagem de estrangeiros em França ficou estável (cerca de 5% da população residente). Numa primeira fase destacaram-se fundamentalmente as pessoas originárias de seis países (Espanha, Itália, Portugal, Argélia, Marrocos e Tunísia). Nas últimas décadas, a origem da população estrangeira diversificou-se progressivamente para outras zonas geográficas como a África (Magrebe excluído), a Ásia, mas também a Europa (Reino-Unido, Europa balcânica ou oriental), resultando numa distribuição equilibrada entre estes últimos e os seis países tradicionais (Bouvier:2008, Quadro 1).

De 1999 a 2008, o número de imigrantes aumentou 22%, ou seja mais de 2% em termos anuais; o que leva a considerar como sendo o maior aumento desde o recenseamento de 1975. Nos finais de 2008, recensearam-se em França cerca de 10,1 milhões de pessoas com pelo menos um dos pais nascido noutra país.

Se nos basearmos nos sucessivos recenseamentos do INSEE (Gráfico 1), podemos constatar que a comunidade lusa aumenta consideravelmente a partir da década de 1960 e atinge um pico histórico em 1982 (764 000 indivíduos), tendo depois decrescido progressivamente até 1999 devido em grande parte ao regresso de milhares de imigrantes a Portugal num contexto de gradual desenvolvimento económico após a adesão à CEE em 1986, que, por sua vez, também reduziu os fluxos migratórios externos do país.

Quadro 1: Principais comunidades imigrantes* em França entre 1921 e 2009 em milhares (INSEE).													
Países	1921	1926	1931	1936	1946	1954	1962	1968	1975	1982	1990	1999	2009
Portugal	11	29	49	28	22	20	50	296	759	764	645	571	585
Itália	420	760	808	720	450	504	908	782	669	570	483	378	311
Espanha	255	323	352	254	302	290	516	689	590	471	397	316	252
Argélia							330	383	555	597	555	574	722
Marrocos							33	108	256	367	457	522	664
Tunísia							43	115	180	202	207	201	236
Turquia							39	42	75	121	168	174	242
Outros UE 27												363	518
Outros Europa													232
Outros África													695
Camboja, Laos, Vietnam													162
Outros Ásia													369
América, Oceânia													292
Total	1 429	2 288	2 729	2 326	1 986	2 293	2 862	3 281	3 870	4 087	4 238	4 387	5 433

*Imigrante (INSEE): indivíduos que nasceram no estrangeiro mesmo que já tenham adquirido a nacionalidade francesa. Não inclui os filhos de estrangeiros que nasceram em França.



Fonte: INSEE, 2012.

1.2 O contributo demográfico dos novos imigrantes portugueses.

A história da imigração portuguesa em França conta com várias décadas de implantação com períodos mais expressivos e outros um pouco mais discretos em termos estatísticos, evidenciando todavia uma constante ao nível dos fluxos migratórios desde a segunda metade da década de 1980.

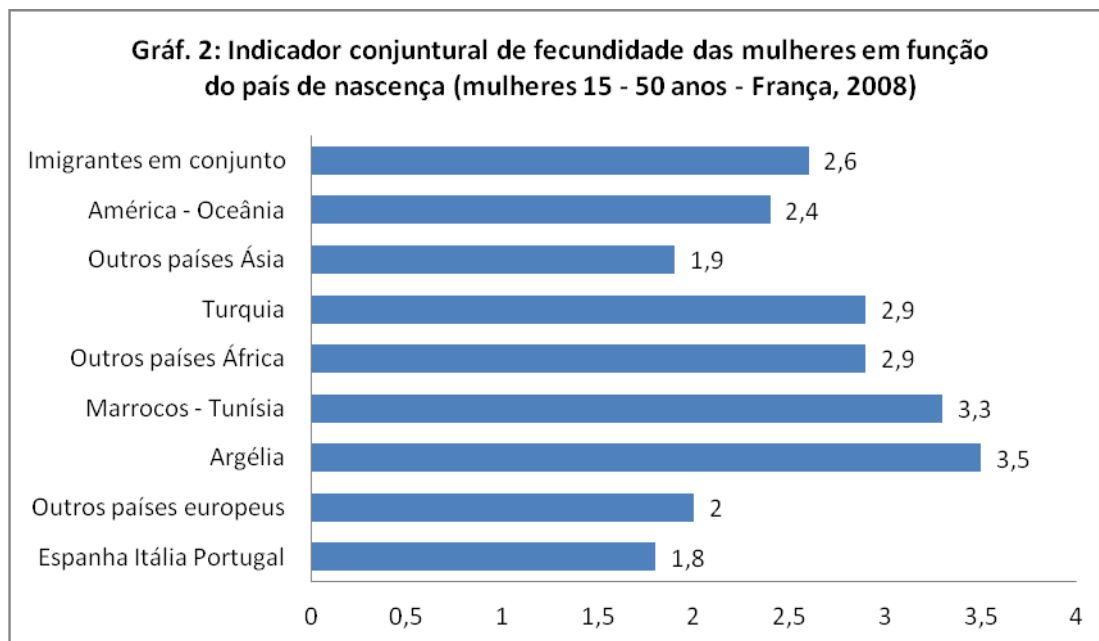
Nos últimos anos, a par do aumento geral do fenómeno migratório externo português, tem-se constatado um incremento de novas chegadas a França.

Na primeira década do século XXI, os efetivos lusos em França não pararam de aumentar sendo que os registos consulares apontam para cerca de cem mil o número de pessoas que nasceram em Portugal que se inscreveram nos consulados portugueses neste país no período de 2005 a 2010¹.

Nas estatísticas oficiais francesas ainda é pouco perceptível este acréscimo populacional, uma vez que o número de imigrantes lusos apenas aumentou em cerca de 14 mil indivíduos entre os recenseamentos de 1999 (571 000) e de 2009 (585 000), sendo no entanto de esperar, que o próximo recenseamento venha a confirmar esta tendência.

Do ponto de vista demográfico, a comunidade lusa tem sofrido um processo de contínuo envelhecimento populacional provocado em parte pelo baixo índice de fecundidade que tem caracterizado as mulheres portuguesas (índice de fecundidade de 1,8 – gráfico2).

¹ Cerca de 100 000 portugueses adquiriram a nacionalidade francesa entre 1999 e 2008 e 673 000 descendentes de imigrantes têm pais de origem portuguesa em 2010 (10,5% do total de descendentes de imigrantes em França; SOPEMI, 2011). Em 2011, cerca de 1 161 900 pessoas estavam inscritos nos serviços consulares em França entre os quais 801 180 tinham nascido em Portugal (Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas - DGACCP).

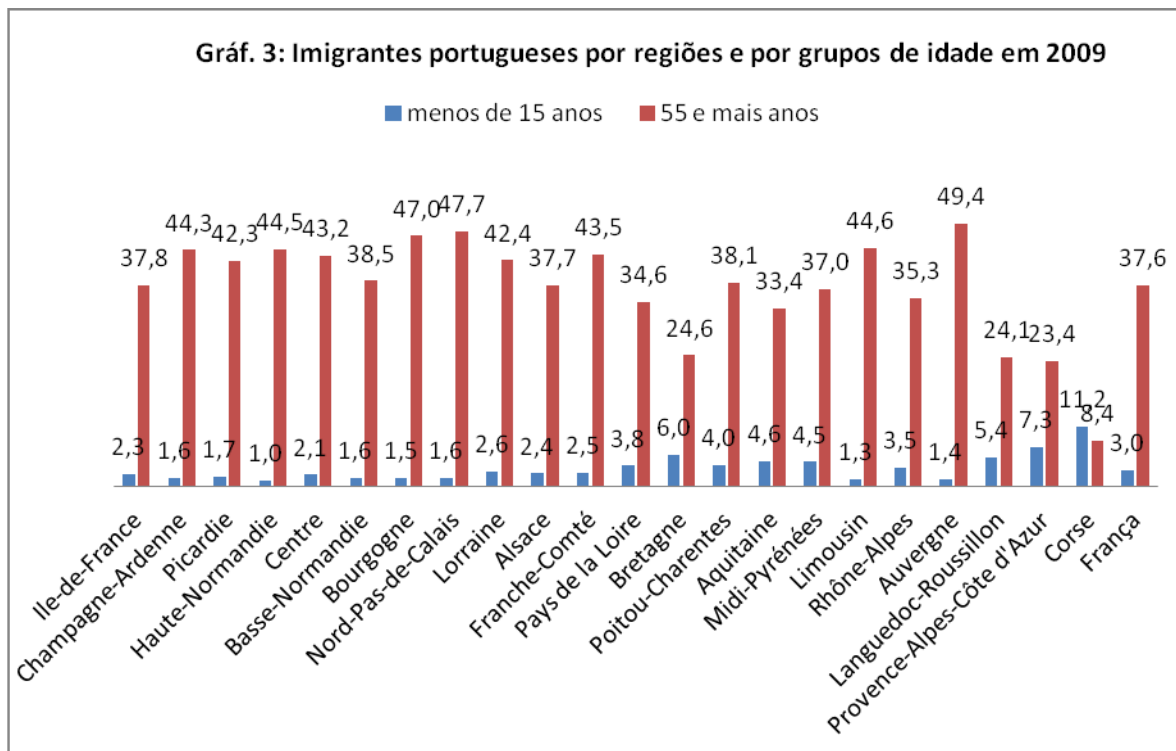


Fonte: INSEE, Recensement de la population, 2009.

De referir que outras comunidades estrangeiras oriundas maioritariamente de África e de Ásia (Turquia) contribuem ativamente para a dinâmica da natalidade no país uma vez que os índices de fecundidade nestas comunidades são muito superiores aos valores necessários para que haja renovação de gerações, sendo que em 2008, o índice de fecundidade global da população imigrante foi de 2,6 filhos em média por mulher.

Para o processo de envelhecimento progressivo da população portuguesa no território francês contribui em grande parte a chegada da idade da reforma da primeira geração, sendo que os efetivos deste grupo quase triplicaram entre 1999 e 2009 (respetivamente 45 562 e 127 181 reformados). Em termos relativos, o grupo de reformados representava em 2009 cerca de 21,7% dos imigrantes portugueses no país contra 7,7% em 1999.

Uma primeira análise dos dados do INSEE de 2009 a nível nacional, relativamente à distribuição da população imigrante portuguesa por quatro grandes grupos etários (Gráfico 3), permite realçar a presença de novos imigrantes nas classes mais jovens (7% dos indivíduos têm menos de 24 anos e 3% menos de 15 anos, tratando-se de jovens que acompanham os pais num processo migratório de cariz mais familiar). Num segundo ponto sai reforçada a ideia do processo de envelhecimento da comunidade ao verificarmos uma elevada proporção de indivíduos com 55 e mais anos (37,7%).



Fonte: INSEE, Recensement de la population, 2009.

Do ponto de vista geográfico, as regiões do Centro (Centre, Limousin, Bourgogne e Auvergne) do Norte (Picardie, Nord Pas de Calais) do Nordeste (Champagne Ardennes, Lorraine, Alsace) e a Franche Comté a Leste, registam as percentagens mais baixas de pessoas com menos de 15 anos de idade (percentagens bem inferiores aos dados nacionais entre 1 e 2,5%) bem como as percentagens mais elevadas de pessoas com mais de 55 anos de idade (valores entre 37,7 e 49,4%).

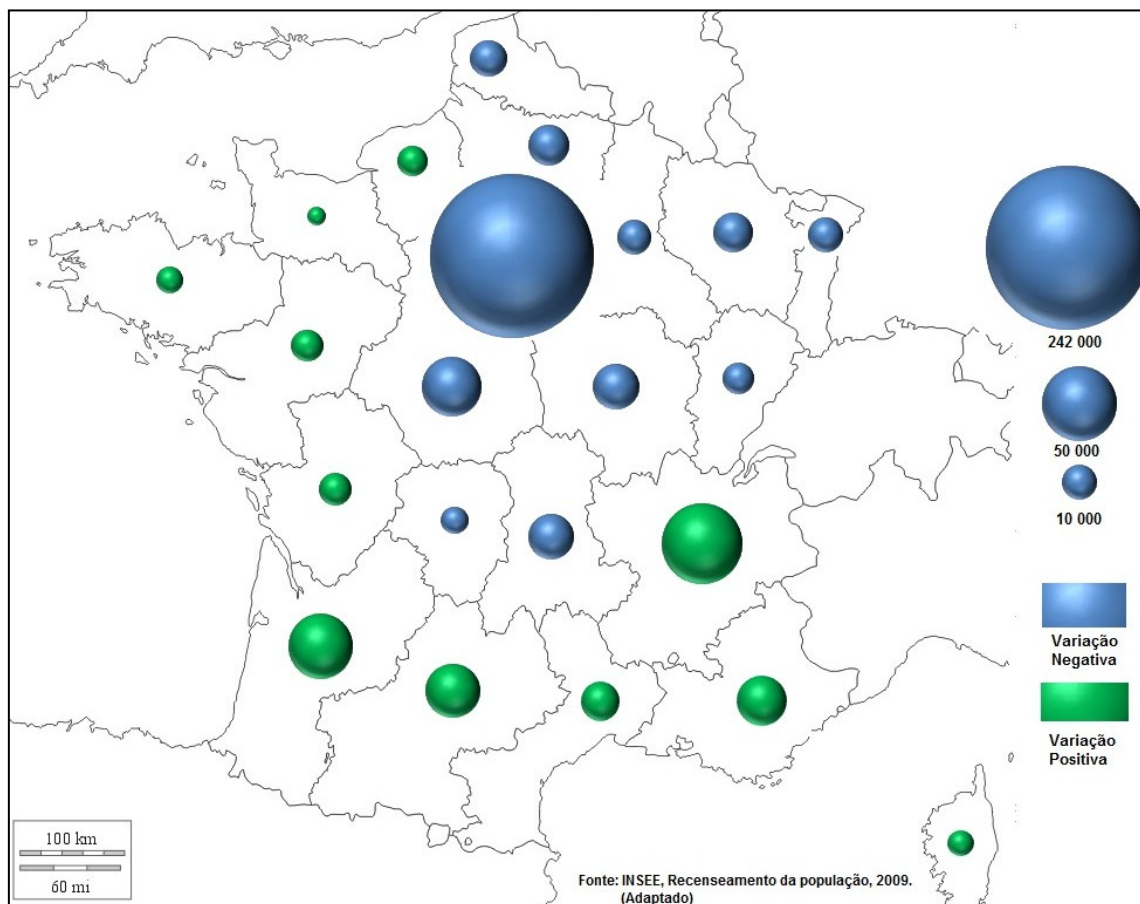
Em situação oposta temos regiões do sul da França tais como a Corse, o Languedoc-Roussillon, a Provence-Alpes-Côte d'Azur ou ainda a Bretagne na costa atlântica que registaram as mais baixas percentagens de pessoas com mais de 55 anos (entre 8,4% na Corse e 24,6% na Bretagne) quando simultaneamente apresentam os valores mais elevados de pessoas com menos de 15 anos (entre 5,4% no Languedoc Roussillon e 11,2% na Corse) sendo que, globalmente, também foram das que mais acolheram imigrantes lusos em termos relativos neste período intercensitário (Quadro 3, Mapa 1). Estes resultados confirmam que a chegada de imigrantes mais jovens atenua o processo de envelhecimento e contribui, deste modo, para o rejuvenescimento das comunidades locais.

Quadro 3: Distribuição regional dos imigrantes portugueses (1999 - 2009)					
Região	1999	%*	2009	%*	Variação 1999 – 2009 %
Ile-de-France	253222	44,3	242850	41,5	-4,0%
Champagne-Ardenne	10458	1,8	9968	1,7	-4,6%
Picardie	14928	2,6	14528	2,5	-2,7%
Haute-Normandie	6524	1,1	8064	1,4	23,0%
Centre	31554	5,5	31260	5,3	-0,9%
Basse-Normandie	2578	0,5	2701	0,5	4,8%
Bourgogne	18910	3,3	18365	3,1	-2,8%
Nord-Pas-de-Calais	13266	2,3	11850	2,0	-10,7%
Lorraine	13148	2,3	13302	2,3	1,1%
Alsace	10962	1,9	10593	1,8	-3,3%
Franche-Comté	8715	1,5	8653	1,5	-0,70%
Pays de la Loire	7346	1,3	8796	1,5	19,7%
Bretagne	4344	0,8	6182	1,1	42,0%
Poitou-Charentes	8030	1,4	9238	1,6	15,0%
Aquitaine	31434	5,5	37183	6,4	18,0%
Midi-Pyrénées	22980	4,0	26202	4,5	14,0%
Limousin	6854	1,2	6560	1,1	-4,3%
Rhône-Alpes	53409	9,3	58056	9,9	8,7%
Auvergne	19467	3,4	18622	3,2	-4,3%
Languedoc-Roussillon	10583	1,9	13649	2,3	28,9%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	16160	2,8	21763	3,7	34,7%
Corse	3201	0,6	5949	1,0	85,4%
França	571874	100,0	585000	100,0	2,30%

*Parte relativa regional no total da comunidade em França

Fonte: INSEE, Recensement de la population, 1999 e 2009.

Mapa 1: Distribuição geográfica dos imigrantes portugueses por região em França em 2009 e tendência da variação intercensitária 1999-2009.



1.3 Uma distribuição geográfica ainda desigual.

A repartição territorial da população lusa tem-se pautado desde os primórdios da fixação desta comunidade no país, por uma concentração macrocefálica na região Ile-de-France (41,5% dos efetivos na região parisiense) relativamente às restantes regiões (Mapa 1). O recenseamento populacional de 2009 confirma a elevada concentração lusa na região Ile-de-France apesar de um decréscimo de pessoas nascidas em Portugal relativamente a 1999 (- 4%). No entanto, os dados fornecidos pela Direção Geral dos Assuntos Consulares apontam para cerca de 50 000 inscrições de pessoas nascidas em Portugal no consulado de Paris entre 2005 e 2010 (stock de 549 122) o que de certa forma também indicia que as estatísticas francesas estão muito aquém dos efetivos reais.

Os resultados censitários também apontam para uma tendência de reforço da comunidade lusa em polos secundários já importantes do Centro Este como Rhône-Alpes (Lyon, Grenoble, St Etienne) mas também do Sul como em Aquitaine (Bordéus, Bayonne, Pau), Midi-Pyrénées (Toulouse), Provence-Alpes-Côte d'Azur (Marselha, Nice) e Languedoc Roussillon (Montpellier, Perpignan).

Uma terceira análise confirma um elevado crescimento em regiões mais periféricas tradicionalmente de menor desenvolvimento económico do Sul como a Corse e da fachada Atlântica: Poitou-Charentes (Poitiers, la Rochelle), Pays de la Loire (Nantes), Bretagne (Rennes, Brest), Basse-Normandie (Caen) e Haute Normandie (Rouen). Embora com fraca expressividade em números absolutos a nível nacional, o forte crescimento relativo da comunidade lusa nestas regiões, contribui para uma maior redistribuição da população lusa no país. De um modo geral, estas regiões do oeste e do sul², que viram o número de imigrantes lusos aumentar na última década, têm beneficiado de um crescimento económico superior à média nacional quando simultaneamente as regiões do centro, do norte e ainda mais do nordeste registaram um menor crescimento económico devido em grande parte ao processo de desindustrialização.

2. Uma crescente integração socioeconómica e cultural.

2.1 Um progressivo aumento dos níveis de escolaridade

O nível de escolaridade e o capital cultural a ele associado constituem poderosos instrumentos de maior integração socioeconómica e cultural dos imigrantes nas sociedades de acolhimento.

Em 2008, em França, cerca de 38% dos imigrantes com idades compreendidas entre os 30 e os 49 anos não possuía qualquer diploma ou apenas um certificado de estudos primários. O mesmo estudo revela que esse número ainda é mais elevado na comunidade portuguesa (cerca de 53%, INSEE, 2008).

Todavia cerca de 25% dos imigrantes lusos tinham um diploma de estudos profissionais, 8% um diploma do Baccalauréat (diploma que sanciona o fim dos estudos secundários) e 8% um diploma de ensino superior (quadro 4). Relativamente a outras comunidades, as pessoas que nasceram em Portugal apresentavam níveis de escolaridade relativamente baixos, sendo apenas semelhantes ao dos imigrantes turcos.

Quando nos debruçamos sobre o nível de escolaridade dos descendentes de imigrantes (quadro 5), podemos apontar três conclusões que de um certo modo expressam uma real mudança relativamente aos seus antecessores. A primeira indica que a proporção de pessoas que não tem um diploma ou somente um certificado de estudos primários, que ainda é significativo, diminui consideravelmente (17% dos efetivos dos 30 aos 49 anos em 2010). Numa segunda análise destaca-se uma percentagem significativa de indivíduos (39%) que realizam estudos profissionais ou concluíram o ensino básico (collège) com objetivos que visam uma rápida inserção no mercado de trabalho. A última conclusão permite referir que estes descendentes realizam estudos mais longos, uma vez que cerca de 17% concluíram o nível secundário e que 25% tem um nível de estudos universitário. Se compararmos com outras comunidades estrangeiras, os resultados dos descendentes lusos situam-se ao nível da

² O endividamento público e privado financiou o desenvolvimento de infraestruturas (construção civil e obras públicas) e os motores económicos basearam-se na indústria aeronáutica, agroalimentar, farmacêutica e no turismo. (ASTERES – Les Echos, nº20886, 9/03/2011, p. 6).

comunidade espanhola ou tunisina e superam mesmo os da comunidade italiana ou argelina, ficando porventura ainda aquém dos de outras comunidades oriundas da UE a 27 e de outras comunidades magrebina ou de outros países africanos.

Quadro 4: Nível de diploma segundo o país de nascença (pessoas não estudantes dos 30 - 49 anos)							
	efetivos em milhares	sem diploma ou CEP	BEPC CAP, BEP*	Baccalauréat	Superior curto (2 anos)	Superior longo 3 + anos	Total %
Imigrantes	1 970	38	20	16	9	16	100
Espanha	50	21	36	15	10	18	100
Itália	40	24	25	17	8	25	100
Portugal	240	53	31	8	4	4	100
Outros países UE 27	200	13	13	23	16	35	100
Outros países Europa	70	24	18	21	12	25	100
Argélia	280	39	25	15	8	13	100
Marrocos	260	42	20	16	9	13	100
Tunísia	80	46	21	14	7	12	100
Outros países África	310	37	18	19	11	15	100
Turquia	110	65	18	9	4	4	100

*BEPC: diploma que sanciona o fim do ensino básico; CAP – BEP: diplomas cursos profissionais.

Fonte: INSEE, Recensement de la population 2008, exploitation principale.

Quadro 5: Nível de diploma segundo o país de nascença dos pais imigrantes (pessoas não estudantes dos 30 - 49 anos)							
	efetivos em milhares	sem diploma ou CEP	BEPC CAP, BEP*	Baccalauréat	Superior curto (2 anos)	Superior longo 3 + anos	Total %
Descendentes imigrantes	1 370	18	37	18	13	14	100
Espanha	190	13	43	18	12	14	100
Itália	260	20	40	18	12	10	100
Portugal	210	17	39	19	17	8	100
Outros países UE 27	150	12	33	17	19	19	100
Outros países Europa	40	9	27	24	17	23	100
Argélia	270	27	39	16	9	9	100
Marrocos	90	17	32	21	11	19	100
Tunísia	70	21	37	16	11	15	100
Outros países África	40	13	17	17	19	34	100

*BEPC : diploma que sanciona o fim do ensino básico; CAP – BEP: diplomas cursos profissionais.

Fonte: INSEE, Enquêtes Emploi, 2010.

Um inquérito por questionário realizado na região de Lyon³ junto da comunidade lusa local permitiu confirmar a tendência de aumento do nível de escolaridade de indivíduos chegados a França há menos de dez anos, uma vez que uma grande maioria se caracterizava por ter uma escolaridade ao nível do 2º e 3º ciclos, e que um em cada 5 portugueses frequentara o ensino secundário e superior. Relativamente aos descendentes de imigrantes que nasceram em França, o inquérito destaca um grupo significativo de pessoas com o ensino secundário (34%) e com o ensino superior (25,7%).

2.2 Uma crescente integração no mercado de trabalho

Nas comunidades migrantes a mobilidade profissional constitui uma das formas de mobilidade social que imprime mudança no projeto de vida das pessoas e influencia o processo de integração na sociedade de acolhimento. Em França a população lusa tem evoluído positivamente em termos de mobilidade profissional ao acompanhar a tendência generalizada de terciarização das economias desenvolvidas e de retração industrial com diminuição do operariado neste sector. Os estudos têm demonstrado que os imigrantes portugueses masculinos continuam a trabalhar predominantemente nos sectores da construção civil e da indústria e as mulheres nos serviços domésticos (limpezas), enquanto que os descendentes, com qualificações profissionais e nível de instrução mais elevados, trabalham tendencialmente em atividades do sector terciário (Diogo, 2012).

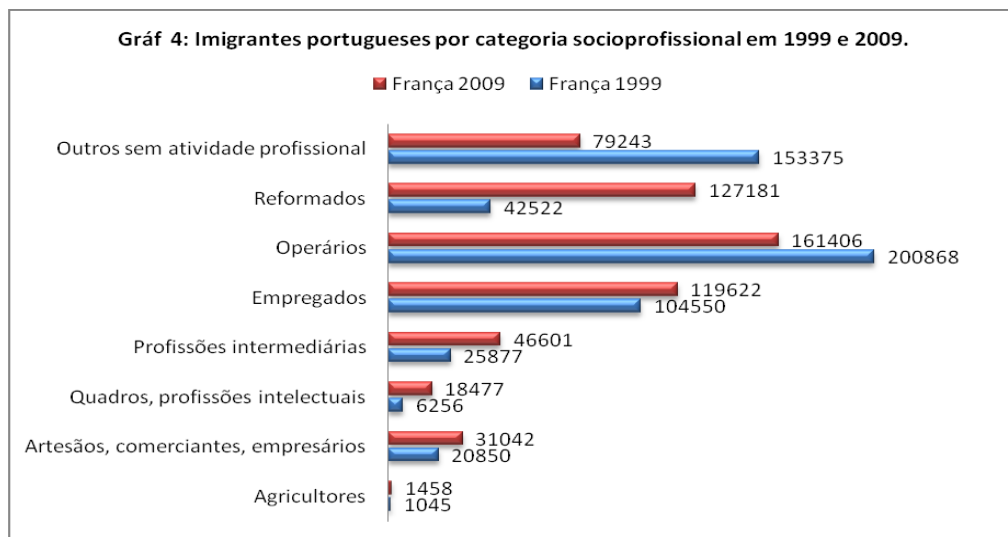
Os resultados do recenseamento de 2009 também indicam algumas mudanças relativamente a 1999 (Gráf.4). A integração económica no sector terciário continua o seu curso, sendo nítida a diminuição do número de operários, sobretudo industriais (a diminuição de efetivos nesta categoria foi de 19,6%), uma vez que o sector da construção civil ainda se manteve pujante durante este período. A entrada na reforma de milhares de portugueses durante este período também contribui para a diminuição dos efetivos do operariado.

O número de pessoas a trabalhar na agricultura permanece insignificante no contexto geral, sobretudo quando comparado com o número de empregados, artesãos, comerciantes, empresários e profissões intermédias e de profissões mais altamente qualificadas, que continua a contribuir para a terciarização da mão-de-obra lusa. Apesar do contexto de desaceleração económica dos últimos anos, a comunidade continua a demonstrar uma elevada taxa de atividade (80% nos imigrantes de 25 a 64 anos e de 89% nos seus descendentes em 2010⁴) bem como baixos índices de desemprego em 2010 (5% dos imigrantes ativos de 25 a 65 anos). Nos luso-descendentes com idades entre os 15 e os 64 anos, a taxa de desemprego de 11% é um pouco mais elevada do que a espanhola (9%) e italiana (8%), sendo todavia muito inferior à de outras comunidades (turca 24%, argelina, tunisina 25%; marroquina 28%) em virtude de dois fatores primordiais: o primeiro prende-se com a orientação dos jovens para cursos

³ H. Diogo - *Inquérito à comunidade portuguesa de Lyon (Novembro de 2010 / Janeiro de 2011)*.

⁴ Dados INSEE, Enquête Emploi, 2010.

profissionais que permitem uma rápida inserção no mercado de trabalho e o segundo interliga-se com o grande sentimento de entajuda facultado pelas redes comunitárias e familiares.



Fonte: INSEE, Recensement de la population, 1999 e 2009.

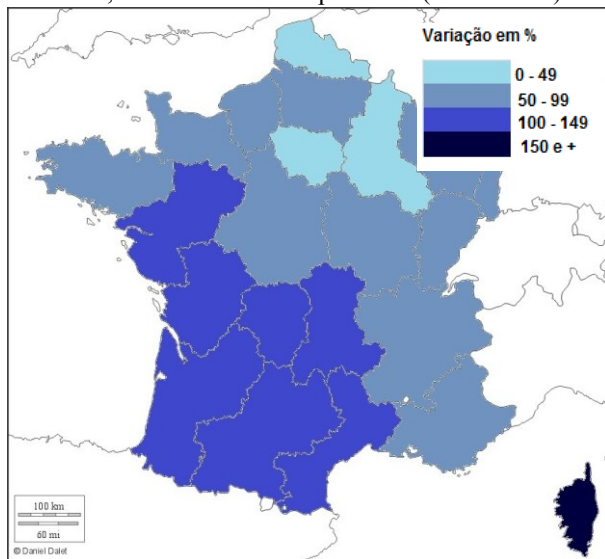
Por outro lado, a comunidade lusa também tem sabido tirar partido da sua capacidade empreendedora. O facto de trabalhar por conta própria constitui uma forma de superar o problema do desemprego. O aumento das categorias socioprofissionais de portugueses como artesãos, comerciantes e empresários, entre 1999 e 2009 de 20850 para 31042 (+ 48,9%), reforça a ideia de comunidade empreendedora. A este propósito, um estudo que desenvolvemos na região de Lyon⁵ a partir de dados da câmara de comércio e de indústria desta localidade durante o ano de 2010, permitiu concluir que 40% das empresas dependiam do ramo da construção civil, havendo também uma presença significativa no setor dos serviços em geral mas também no comércio e na restauração. Trata-se essencialmente de pequenas e micro empresas de 1 a 9 trabalhadores, que na sua grande maioria (85,5%) foram estabelecidas nessa década.

Apesar de constatar termos uma variação positiva de artesãos, comerciantes e empresários em todas as regiões entre 1999 e 2009 e da região parisiense concentrar cerca de 41% destes profissionais à escala nacional (12 596 em 2009), o seu crescimento processou-se assimetricamente do ponto de vista territorial: as regiões do norte como Champagne-Ardenne (9,8%) o Nord Pas de Calais (24%) ou ainda a Ile-de-France (17%) registaram os crescimentos mais baixos. Em situação oposta encontram-se as regiões da costa atlântica mas também do sul (Midi Pyrénées, Aquitaine, Poitou Charente e Pays de Loire) que viram os efetivos duplicar ou mesmo triplicar como foi o caso da Corse (+229%, Mapa 2). A forte variação numérica de imigrantes lusos com formação altamente qualificada também contribui para a mobilidade socioprofissional em curso. Em termos relativos, os valores ainda permanecem

⁵ H. Diogo (2010) *Empreendedorismo e mobilidade da comunidade lusa na região Rhône-Alpes: dinâmicas locais e internacionais, comunicação apresentada no XII Congresso Ibérico de geografia*, FLUP, 6 de outubro 2010.

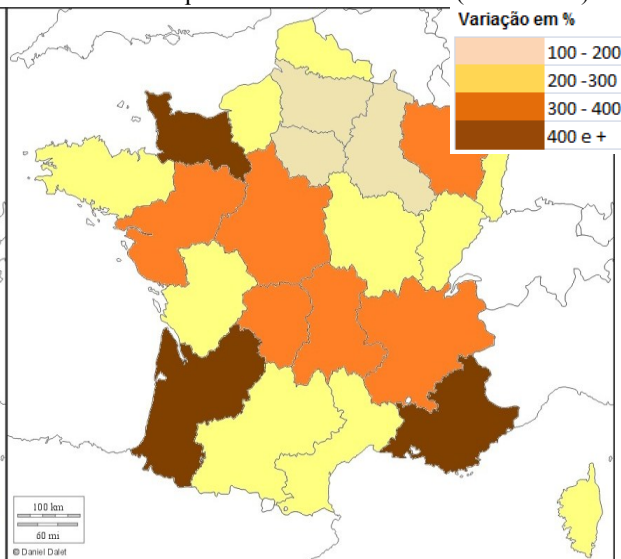
inferiores aos de outras comunidades. Em termos absolutos, os efetivos quase triplicaram entre 1999 e 2009 (respetivamente 6 256 e 18 502) e são agora superiores aos de outras comunidades como a espanhola ou a italiana, sendo apenas ultrapassados pela comunidade argelina e marroquina. Em termos regionais, apesar da supremacia parisiense (11 389 efetivos que representam 61,6% do total da comunidade no país em 2009), as restantes regiões viram os efetivos aumentar exponencialmente (Mapa 3) apesar dos baixos valores relativos que evidenciam no total nacional.

Mapa 2: Evolução dos imigrantes portugueses
Artesãos, comerciantes e empresários (1999- 2009)



Fonte: INSEE, Recensement population, 1999 – 2009
(adaptado)

Mapa 3: Evolução dos imigrantes portugueses
Profissões mais qualificadas / intelectuais (1999-2009)



Fonte: INSEE, Recensement population, 1999 – 2009
(adaptado)

Conclusões

Nos últimos anos, a chegada de novos imigrantes portugueses a França, apesar de ser ainda pouco manifesta nas estatísticas oficiais francesas do último recenseamento de 2009, é confirmada pelos dados oficiais portugueses de registos consulares de indivíduos que tenham nascido em Portugal. A chegada de novos imigrantes contribui para atenuar o progressivo envelhecimento de uma comunidade que viu os efetivos com mais de 55 anos bem como o número de reformados aumentar consideravelmente num período intercensitário também marcado por um fraco índice de fecundidade que não permite a renovação das gerações. A comparação dos dados censitários revela um maior crescimento da população lusa em regiões do sul e da costa atlântica, acabando por liderar o crescimento económico francês na última década devido em grande parte ao desenvolvimento de infraestruturas (construção civil e obras públicas) de sectores industriais competitivos ou ainda do turismo. A comunidade portuguesa também acompanha o processo de terciarização da economia francesa, tendo diminuído substancialmente o número de operários (embora permaneça a principal categoria socioprofissional) e consequentemente aumentado o número de empregados, artesãos,

comerciantes, empresários e profissionais altamente qualificados ou que exercem uma atividade intelectual. Também fica bem patente as mudanças em curso em termos da escolaridade entre a primeira geração (com pouca qualificação profissional e níveis de escolaridade relativamente baixos) e os seus descendentes cada vez mais qualificados e com níveis de escolaridade mais elevados, proporcionando uma melhor integração socioeconómica e cultural relativamente aos seus antecessores.

Os próximos recenseamentos poderão confirmar se estas mudanças em curso se consolidam do ponto de vista demográfico, socioeconómico e cultural mas também em termos de redistribuição territorial dos fluxos mais recentes e dos impactos que possam ocasionar à escala local e nacional.

Bibliografia

Bouvier, G. (2012) Les descendants d'immigrés plus nombreux que les immigrés: une position française originale en Europe. Immigrés et descendants de immigrés en France. Collection INSEE Références, Paris, INSEE : 11-26.

Breem, Y (2011) Immigration et présence étrangère en France en 2010, Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, Ministère de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Contrib_SOPEMIFR11.pdf, [consulta: 12/04/2012].

Brenard, J.P. (2011) Atlas national des populations immigrées (PRIPI 2010-2012), Secrétaire général à l'immigration, Département des statistiques, des études et de la documentation. http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Atlas_national_PI_060711b.pdf, [consulta: 03/06/2012].

INSEE (1999). Recensement de la population de 1999. Paris.

INSEE (2010). Enquête emploi. Paris.

INSEE (2012) Immigrés et descendants d'immigrés en France. Paris, INSEE, 266 p.

INSEE (2012). Recensement de la population de 2009. Paris.

DGACCP (2011) Registos Consulares de Portugal em França. Lisboa.

Diogo H. (2010) "Empreendedorismo e mobilidade da comunidade lusa na região Rhône-Alpes: dinâmicas locais e internacionais", atas do XII Congresso Ibérico de Geografia, FLUP, (aguarda publicação).

Diogo H. (2012). Multiculturalismo: identidade e territorialidade na comunidade portuguesa de Lyon, Doutoramento, FLUP.

Moreau P. (2011) "Croissance : les disparités entre régions se sont accentuées lors de la dernière décennie." Les Echos, n°20886, 9/03/2011: 6.

A elitização nos conjuntos de habitação social: estudo de caso na cidade de Natal/Brasil

Sara Raquel F. Q. de Medeiros, UFRN, saramedeiros@ufnet.br

Resumo

O poder público através da sua política habitacional exerce um papel importante na configuração do espaço urbano. Juntamente com a construção de conjuntos habitacionais agrega-se um pacote de equipamentos urbanos constituído por infraestrutura de transportes, serviços básicos (água, esgoto, limpeza e energia), espaços públicos e de lazer (praças, quadras de esportes), associações e conselhos comunitários. No Brasil, a Política Habitacional, implantada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) entre 1964 e 1986, propiciou às cidades novas configurações socioespaciais. A capital do estado do Rio Grande do Norte, Natal, localizada na região nordeste do Brasil foi um dos laboratórios do BNH, sendo emblemática para os estudos e análise dessa política. Nesta, houve uma elitização dos conjuntos habitacionais, dada a apropriação da política de habitação social por uma população de maior poder aquisitivo e da localização de diversos conjuntos no eixo de valorização da cidade.

Palavras-chave

Política habitacional; elitização; espaço urbano; Natal/RN; Brasil

Abstract

The government through its housing policy plays an important role in shaping the urban space. Within the construction of houses, a package of urban facilities are linked up. It consists of transportation infrastructure, basic services (water, sewer systems, cleaning and energy), and public spaces (squares, sports fields), associations and community councils. In Brazil, Housing Policy, implemented by the National Housing Bank (BNH) between 1964 and 1986, provided new cities socio space settings. The capital of Rio Grande do Norte state, Natal, localized in northeastern of Brazil, was one of the laboratories of BNH, being emblematic for the studies and analysis of this policy. In the city, it was made in elitism of the housings, given the appropriation by a population with higher purchasing power and by the localization of several housings in the valorized axis of the city.

Key words

Housing policy, elitism, urban space; Natal / RN, Brazil

1. Introdução

No Brasil, a Política Habitacional, implantada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) entre 1964 e 1986, propiciou às cidades novas configurações socioespaciais. Esta pesquisa analisa como os conjuntos habitacionais influenciaram no ordenamento e estruturação urbana de Natal (capital do estado do Rio Grande do Norte, localizada na região nordeste do Brasil) e como estes espaços ordenados constituíram em espaços privilegiados. A metodologia e procedimentos fundamentam-se na análise histórica através da consulta a documentos dos órgãos responsáveis pela política habitacional, e em jornais e revistas especializadas no mercado imobiliário local. A caracterização dos conjuntos alicerça-se nos dados provenientes de um levantamento organizado pelo grupo de pesquisa “Cidades Contemporâneas” da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil.

É apresentada a discussão a cerca de como o poder público através da política habitacional interfere na configuração do espaço urbano. Em seguida, um breve histórico sobre a atuação do BNH no Brasil, dado o fato de que a maioria dos conjuntos habitacionais empreendidos em Natal, foco deste estudo são frutos da política habitacional implementada pelo BNH. Por fim, os dados do estudo de caso na cidade de Natal, em que pese a argumentação de que os conjuntos de habitação social passaram por um processo de eletização, visualizado através da renda média das famílias e pelo processo de atratividade verificado nos dados de licenciamentos, consultas prévias para construir e certidão de habite-se (documentos necessários para aviação da construção e liberação para uso do imóvel).

2. Poder público e Política habitacional

O poder público através da sua política habitacional exerce um papel importante na configuração do espaço urbano. Juntamente com a construção de conjuntos habitacionais agrega-se um pacote de equipamentos urbanos constituído por infraestrutura de transportes, serviços básicos (água, esgoto, limpeza e energia), espaços públicos e de lazer (praças, quadras de esportes), associações e conselhos comunitários. Essa infraestrutura ao mesmo tempo que é necessária, implica numa diferenciação do espaço, gerando, ainda, possíveis ganhos especulativos para os proprietários de terra, resultante da escolha da localização dos seus empreendimentos (Harvey, 1980; Lojkine, 1981; Marcuse, 2004; Preteceille, 2004).

A moradia não é um item isolado; não se constrói apenas a casa. Com a habitação agrega-se a necessidade de um pacote de infraestrutura, o que Ribeiro (1997) caracteriza por “*Ticket de acesso à cidade*” dá-se pelo acesso garantido pela infraestrutura, além de outros significados simbólicos atribuídos à localização da moradia no espaço urbano. É esse pacote de infraestrutura que garantirá conforto e mobilidade. A mobilidade é um fator determinante na reprodução social do indivíduo. O tempo gasto com o deslocamento para o local de trabalho é um dos fatores que mais contribuem para auferir o acesso à cidade. De acordo com Harvey (1980, p. 45): “*A acessibilidade a oportunidades de emprego, recursos e serviços de bem-estar pode ser obtida somente por um preço, e esse preço é, geralmente, igualado ao custo de superar distâncias, de usar o tempo etc.*”.

Outro item da discussão é que a infraestrutura e os serviços urbanos são meios coletivos de produção e de consumo. A provisão desses bens coletivos implica numa apropriação diferenciada do espaço. Para explicar como a ação do Estado causa um círculo de distribuição negativa dos benefícios gerados pela infraestrutura, Vetter e Massena (1982) usam a Teoria de Causação Circular. O Estado é incluído na análise da estrutura interna da cidade, substituindo “*modelos de equilíbrio por modelos dinâmicos que levam em conta o impacto da estrutura interna gerado pelas forças do mercado em um dado período sobre mudanças nessa estrutura nos períodos subsequentes*” (Vetter & Massena, 1982, p. 57).

“Tentamos analisar pormenorizadamente como esse processo de causação circular determina a estrutura interna da cidade e, dessa maneira, a apropriação dos

benefícios das ações do Estado. O espaço é sem dúvida uma variável importante nesse processo de apropriação e não simplesmente um receptáculo passivo dele. [...] A distribuição espacial dos benefícios líquidos gerados pelas ações do Estado afeta a superfície das rendas fundiárias (rendas da terra) e outros custos de moradia na área beneficiada, tais como tributos locais e tarifas. E essa mudança, por sua vez, tem um impacto sobre a segregação residencial segundo grupos de rendimento” (Vetter, Massena, 1982, p. 58).

São retratos da causação circular: a produção de vazios urbanos e a formação de periferias urbanas dispersas e desestruturadas, com a geração de áreas dormitórios, com baixa qualidade de vida e retenção de terrenos para fins especulativos. Fundamenta-se, assim a segregação/segmentação social. Smolka (1979) defende que a segmentação social no espaço urbano é uma construção pautada na valorização imobiliária, em que o “capital incorporador” investe na organização da ocupação do solo e apropria-se das rendas fundiárias. Essa construção se dá estabelecendo elos entre o “*Estado e o sistema financeiro, nas relações entre transformação da estrutura espacial do ambiente construído e o desempenho da economia como um todo*” (Smolka, 1979, p. 38).

“Na área urbana, o espaço geográfico é o lôcus de substanciais imobilizações financeiras na forma de capital fixo de longa duração, as quais constituem o ambiente construído para a produção e o consumo. A rigor, o ambiente construído envolve não apenas as edificações privadas (residências, plantas industriais, etc.), mas também, e principalmente, todos aqueles itens referidos como de infraestrutura, a exemplo de ruas pavimentadas, rede de serviços públicos, áreas de lazer, etc. Trata-se, enfim, de meios de produção e de consumo coletivos normalmente providos pelo Estado” (Smolka, 1979, p. 9).

Ferreira (2005) corrobora com as ideias de Smolka (1979), quando se contrapõe à interpretação da lógica da “mão invisível” proposta pela Escola de Chicago, colocando que:

“nas nossas cidades, a intervenção estatal foi capaz de produzir recorrentemente a diferenciação espacial desejada pelas elites, e a disputa pela apropriação dos importantes fundos públicos destinados à urbanização caracterizou – e caracteriza até hoje – a atuação das classes dominantes no ramo imobiliário” (FERREIRA, 2005, p. 6).

Os conjuntos habitacionais tornam-se, assim, elementos indutores do crescimento das cidades, ofertando habitações e demandando serviços de saúde e educação, ampliação das redes de água, esgoto e iluminação pública, coleta de lixo, assim como a pavimentação e extensão de vias e da rede de transportes. A escolha de áreas em locais já urbanizados ou próximos é de fundamental importância para a redução desses custos, melhoria da qualidade de vida e inclusão social de seus moradores. Assim, “*a ação do Estado, no processo de produção do espaço urbano, como empreendedor de conjuntos habitacionais de interesse social, pode, na escolha da localização dos empreendimentos, gerar grandes ganhos especulativos para os proprietários de terra*” (Namur, 2004, p. 60), gerando

desigualdade. Essa desigualdade é acarreta pelos efeitos distributivos dos investimentos no espaço urbano:

“Essa dificuldade (que a maioria tende a ignorar na esperança de que desapareça) não deveria, contudo, ocorrer e desviar nossa atenção dos mecanismos que articulam as decisões locacionais (quer públicas ou privadas) em assuntos como rede de transportes, zoneamento industrial, localização de utilidades públicas, localização de moradias etc., com seus inevitáveis efeitos distributivos sobre a renda real de diferentes grupos na população. Esses efeitos distributivos são muitíssimo importantes” (Harvey, 1980, p. 40).

Além da desigualdade na distribuição dos investimentos outro processo tem influência na ocupação das áreas mais valorizadas pela população de maior poder aquisitivo, que tende a residir nas áreas melhor servidas de infraestrutura e serviços. A elite busca ocupar as áreas em que estão os investimentos públicos e privados, ou seja, as áreas que passam pelo processo de “valorização”, desencadeando – no caso das renovações urbanas – a troca da população original por outra de maior poder aquisitivo. O movimento da elite é “privilegiar” uma área, acarretando a gentrificação, processo esse que indica uma segregação voluntária. O que por outro lado reforça os processos de segregação involuntária para os habitantes que foram “expulsos”.

3. Política habitacional no Brasil promovida pelo Banco Nacional da Habitação

No Brasil, a Política Habitacional, implantada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), entre 1964 e 1986, propiciou às cidades novas configurações socioespaciais. Cada cidade respondeu a essa política com suas especificidades (Maricato, 1987; Bonduki, 2004; Villaça, 2004). Com a criação do BNH, a política nacional de habitação consolida-se como área de intervenção estatal com a produção em larga escala. O espaço institucional do processo decisório centralizou-se, portanto, na burocracia pública federal, dotada de recursos políticos suficientes para legislar, alocar recursos e definir planos e programas (Carvalho, 1991; Bolaffi, 1982). O BNH foi um órgão criado pelo regime militar com o objetivo de dinamizar a economia e garantir o apoio político da massa desabrigada. Foi o único órgão responsável exclusivamente por uma política nacional da habitação. Produziu grandes cenários urbanos, com investimentos em habitação e desenvolvimento urbano. Estima-se que o BNH foi responsável, durante o período em que operou (1964-1986), pela produção de aproximadamente 25% das unidades habitacionais construídas no país. O investimento em saneamento, eletricidade, pavimentação e estradas fazem parte da história do órgão (Bonduki, 2010; Andrade & Azevedo, 1982). Os agentes promotores da política do BNH eram as Companhias de Habitação (COHABs) que atuavam na faixa até 5 salários mínimos e o Instituto de Orientação as Cooperativas Habitacionais (INOCOOP) responsável pela política acima de 6 salários mínimos.

Para auxiliar o lado empresarial do BNH, foi criado o Sistema Financeiro Habitacional (SFH), que captava recursos advindos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) – criado através da

Lei n. 5.107, de 14 de setembro de 1966, tipo de poupança compulsória, constituída com base em 8% dos salários do mercado de trabalho formal –, e do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), com base no sistema de poupança voluntária. O FGTS, deveria ser usado para financiar as obras destinadas à população de baixa renda, enquanto o SBPE financiaria o setor de classe média e alta (Arretche, 1990; Andrade & Azevedo, 1982). “Na verdade, a criação do SFH seria um dos elementos da constituição de um sistema financeiro nacional, capaz de intermediar o crédito e permitir a realização de financiamentos de médio e longo prazo” (Arretche, 1990, p. 24).

Entretanto, os conjuntos habitacionais raramente – eram dotados da infraestrutura necessária para garantir as condições adequadas de moradia. O amadurecimento da política habitacional do BNH evidenciou que não bastava construir casas: era necessário dotá-las de infraestrutura (Andrade & Azevedo, 1982).

No que se refere à atuação do Estado brasileiro, Villaça (2004), descreve suas ações como organismo físico e agente regulador. Destaca, ainda, como estas ações têm afetado no espaço urbano das nossas cidades. Há uma referência aos anos de 1970 e 1980, quando a atuação no espaço urbano via BNH fez-se fortemente presente:

O estado brasileiro tem atuado sobre as cidades, enquanto organismos físicos, de várias maneiras: tem instalado redes de abastecimento de água e de coleta de esgotos; tem construído avenidas, parques e casas populares; tem regulamentado a delimitação de zonas urbanas, a abertura de loteamentos e a construção de edifícios pela iniciativa privada; tem oferecido ou regulado a oferta de transporte urbano etc. [...] Talvez não tenha havido ação estatal que tenha afetado mais o espaço urbano de nossas cidades grandes e médias nos anos 70 e 80, do que a ação do governo federal nos campos do saneamento, transportes e habitação (p. 171-172).

Villaça (2004) faz a ressalva de que, por mais que as ações do BNH tenham tido um forte impacto e afetado o espaço das cidades brasileiras, estas não tinham o objetivo do planejamento urbano: da organização do espaço urbano. As ações não eram “formuladas e/ou aplicadas para cada cidade individualmente” (Villaça, 2004, p. 172).

Na área de saneamento, foi concebido, em 1968, o FINANSA – Programa de Financiamento para Saneamento –, o embrião do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), instituído em 1970. A partir de 1971, as atividades foram expandidas para outras áreas do planejamento urbano: “é criado o projeto CURA – Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada – que se propõe racionalizar o uso do solo urbano, melhorar as condições de serviços de infraestrutura das cidades e corrigir as distorções causadas pela especulação imobiliária” (Andrade & Azevedo, 1982, P. 82). O projeto CURA expande suas atividades para a área de transporte, de comunicação, de educação e de cultura. Passa, ainda, a financiar planos e estudos para auxiliar a elaboração de legislação e projetos (Maricato, 1987).

Andrade e Azevedo (1982) defendem a postura tomada pelo BNH de adentrar no domínio do planejamento urbano, que não contava com um órgão de competência nacional para vislumbrar as necessidades de infraestrutura sanitária, abastecimento d’água e até transporte (pautada nas

reivindicações dos moradores de conjuntos habitacionais). Porém, os autores criticam o modelo empresarial adotado na política habitacional e agregado nesses novos campos de atuação.

“Tradicionalmente água e esgoto têm sido subsidiados pelas prefeituras. Com o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), tais serviços, antes considerados ‘bens públicos’, vêm sendo privatizados, em detrimento dos setores menos privilegiados da sociedade” (Andrade & Azevedo, 1982, p. 84).

Segundo Santos (1999), a atuação do BNH não se restringia à esfera financeira. Estava também entre os objetivos: a promoção da melhor distribuição geográfica dos investimentos, atenuando os desníveis regionais e o ímpeto migratório para as metrópoles; a eliminação da “promiscuidade” das favelas; e o aumento do investimento nas indústrias da construção civil, de materiais de construção e bens de consumo duráveis.

Nos relatórios do BNH, evidencia-se a visão sobre o desenvolvimento urbano. Para o BNH, este engloba urbanização, saneamento, transportes e equipamentos comunitários. Desta forma, juntamente com a construção dos conjuntos habitacionais, passou-se a agregar um pacote de desenvolvimento urbano. Em cidades, como Natal, esse aparato foi fundamental para o posterior surgimento dos bairros, o que demonstra a importância da política habitacional para a consolidação do espaço urbano das cidades no atendimento às necessidades da população residente dos conjuntos habitacionais. No entanto, não se deve menosprezar o impacto que teve esta política na promoção da especulação imobiliária ou, como denominaria o “mercado”, da “valorização imobiliária”.

Disto decorrem as variações que a política habitacional apresentou em determinados estados brasileiros. Nas grandes cidades, como Rio de Janeiro, São Paulo e Recife, os conjuntos habitacionais foram estigmatizados como áreas pobres, decorrente das políticas de remoção de favelas, criando as “revafelas”.

Em Natal, a política do BNH, depois de consolidar novos bairros da cidade, tomou, no entanto, outra conotação. Não há, na cidade, o estigma de pobreza ligado aos moradores dos conjuntos habitacionais. Esse fenômeno possui várias explicações, sendo uma delas o fato de que mesmo os conjuntos de COHAB que se destinavam para uma população de menor poder aquisitivo tornaram-se áreas privilegiadas, em relação ao seu entorno. Com o objetivo de entender a dinâmica diferenciada dos conjuntos habitacionais em Natal, as próximas páginas traz um resgate histórico da política habitacional na cidade a partir da atuação do BNH e dados que evidenciam ser os conjuntos produzidos por esse órgão espaços privilegiados na cidade.

4. Política habitacional em Natal e a elitização dos conjuntos de habitação social

A cidade de Natal, um dos laboratórios do BNH, é emblemática para estudos e análise, principalmente, no que refere-se as repercursões dessa política nos dias atuais. A política de habitação social em Natal foi apropriada por uma população de maior poder aquisitivo, sendo a maioria dos conjuntos ocupada

por uma população de renda superior a do bairro em que o conjunto está inserido (ver mapa 01), somando-se a localização de diversos conjuntos no eixo de valorização da cidade, resultando em uma elitização ou enobrecimento desses espaços. Em Natal quem mora em conjunto habitacional não possui estigma de pobre (como ocorre na maioria das cidades brasileiras). Evidencia-se que se por um lado os conjuntos que se localizaram na periferia da cidade forçaram o provimento de infraestrutura e equipamento de uso coletivo, por outro essa demanda serviu para qualificar os espaços residenciais. A existência de conjuntos habitacionais influenciou a ocupação de localidades antes ignoradas.

Os conjuntos influenciaram sobremaneira as áreas próximas, demonstrando suas posições de privilégio em relação ao seu entorno, definindo inclusive características nas comunidades e até os nomes dos bairros. Na análise histórica de licenciamentos (mapa 02), certidões de habite-se (mapa 03) e consultas prévias (mapa 04), visualiza-se que os bairros com mais conjuntos ou com características semelhantes a eles possuem maior procura ao longo do tempo. A presença de áreas com tratamento diferenciado reservando lotes para equipamentos comunitários, tanto institucionais quanto de lazer, atraiu a procura do mercado, favorecendo ao processo de elitização dos conjuntos habitacionais.

Os empreendimentos dos conjuntos habitacionais significaram para Natal bem mais do que o acesso à habitação em nível individual, mais do que à casa própria para as famílias: a política de provisão de conjuntos habitacionais configurou o espaço urbano da cidade. Essa provisão de habitação colocou a cidade na agenda do desenvolvimento urbano, possibilitando a expansão das infraestruturas de acesso, de abastecimento de água e rede elétrica. Loteou, edificou e urbanizou a cidade, na lógica capitalista, ou seja, zoneando – no caso, sinônimo de segregação – as suas funções e população, inclusive por nível de renda.

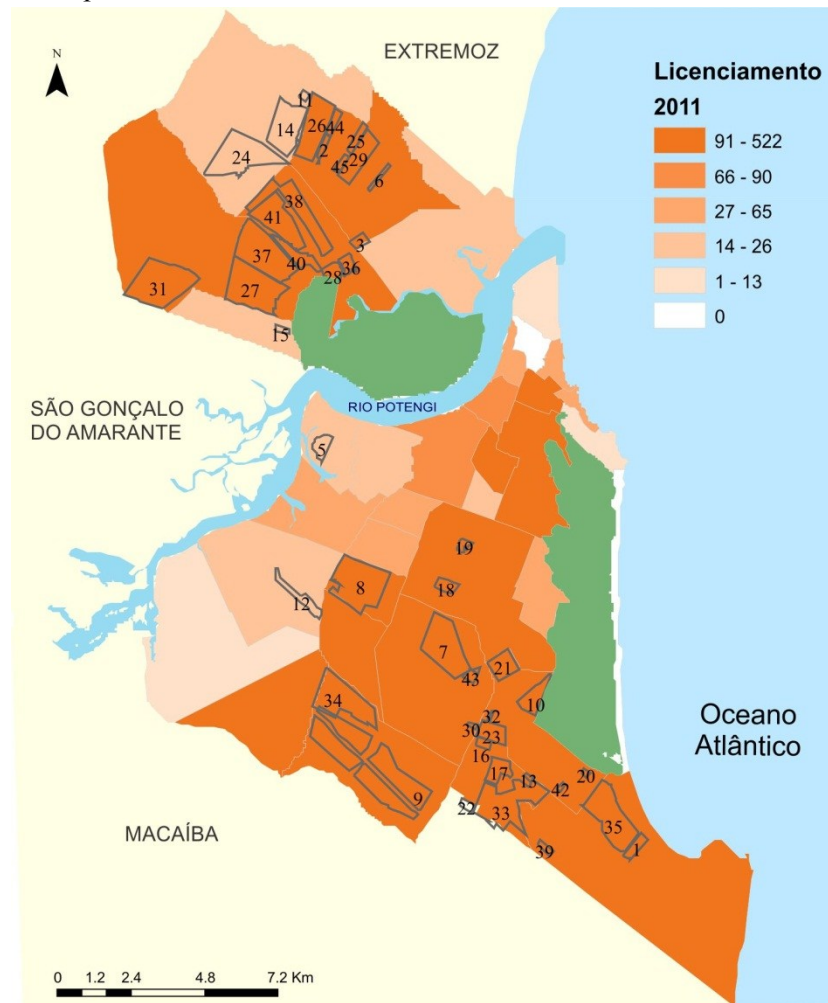
Sobre as construções dos conjuntos residenciais do INOCOOP, tais como Candelária, Mirassol, Cidade Satélite e Neópolis, os relatórios do BNH destacam que “provocaram ofertas de centenas de empregos diretos e indiretos, aquisição de materiais, contratação de serviços de diferente natureza da demanda de energia elétrica, água e contribuições do Imposto Predial”. (BNH, 1977c, p. 19). Além disso, existem instituições comunitárias dirigidas pelos próprios moradores com instalações para reuniões de caráter social, cultural e religioso, além de quadras de esportes. Nesse contexto, o relatório do BNH complementa que: “Nos últimos anos [referente à década de 1970], poucas empresas privadas ou públicas aplicaram no Rio Grande do Norte investimentos semelhantes aos do INOCOOP” (BNH, 1977c, p. 19).

Mapa 01: Renda do conjunto em relação ao bairro



Fonte: Elaboração da autora.

Mapa 02: Licenciamento

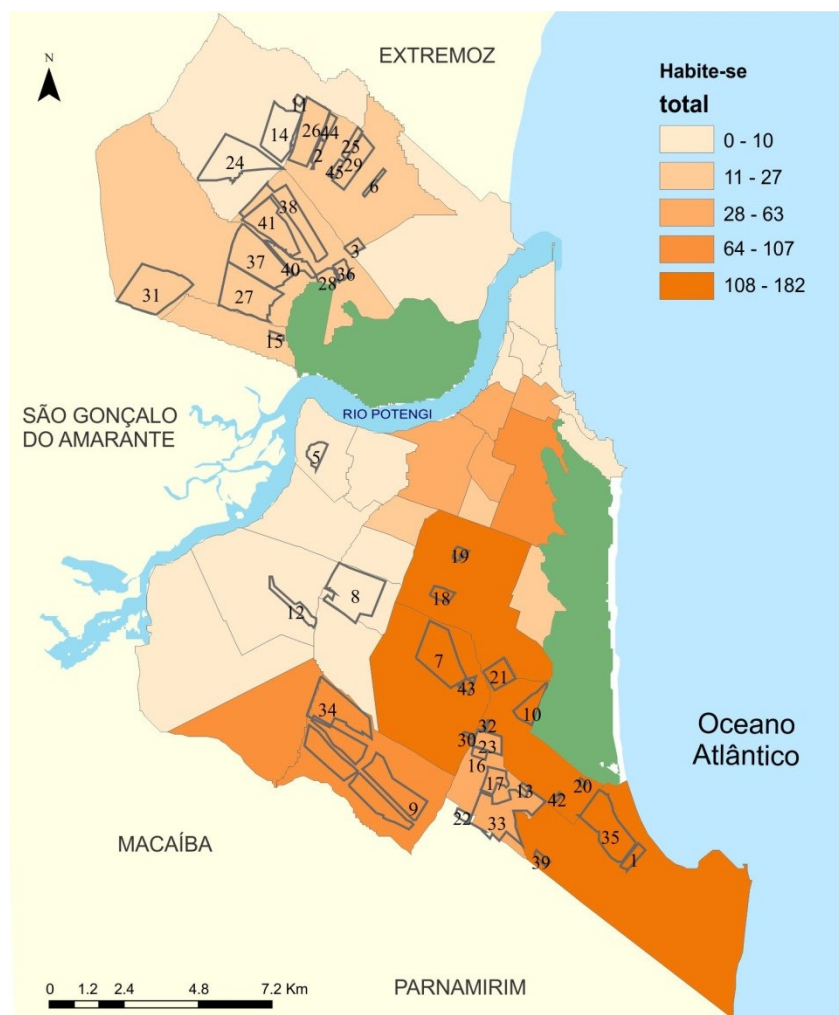


Fonte: Elaboração da autora.

Conjuntos habitacionais

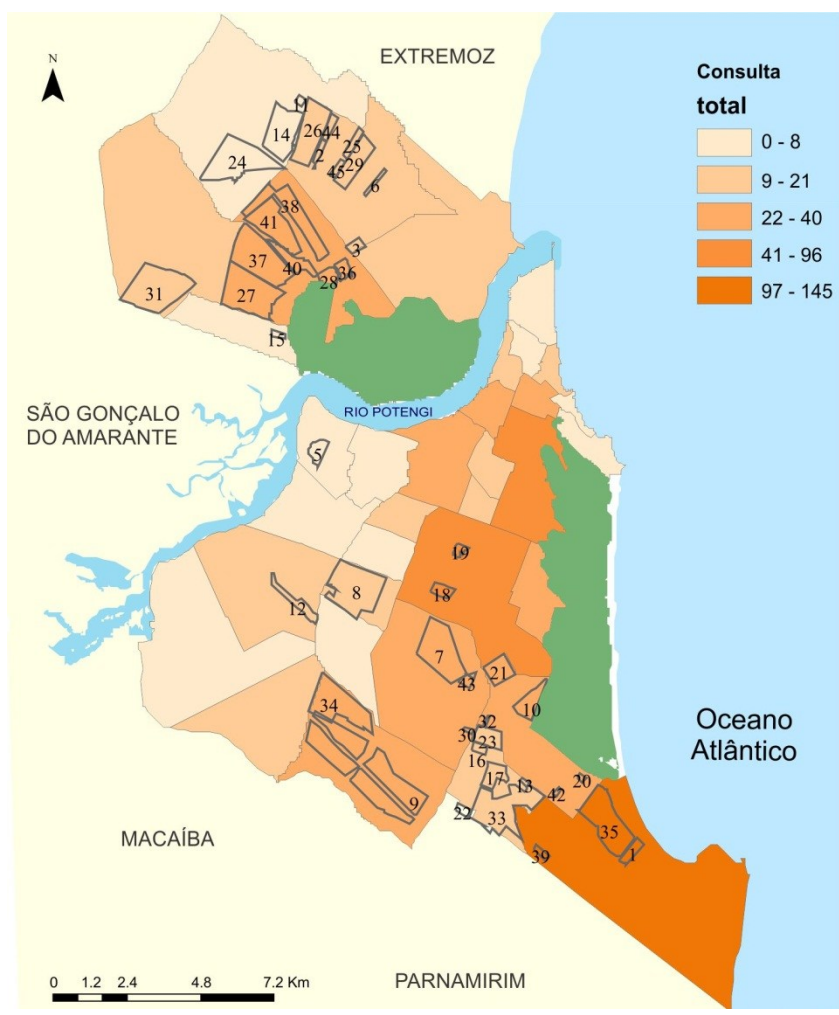
1. Alagamar
2. Além Potengi
3. Alvorada
4. Bairro Latino
5. Boa Vista
6. Brasil Novo
7. Candelária
8. Cid. da Esperança
9. Cidade Satélite
10. Conj. Universitário
11. Eldorado
12. Felipe Camarão
13. Flamboyants
14. Gramoré
15. Igapó
16. Jardim Botânico
17. Jiqui
18. Lagoa Nova
19. Lagoa Nova II
20. Mar do Sul
21. Mirassol
22. Natal Sul
23. Neópolis
24. Nova Natal
25. Novo Horizonte
26. Pajuçara
27. Panatis
28. Panorama
29. Pq. das Dunas
30. Pq. das Pedras
31. Pq. dos Coqueiros
32. Pq. dos Rios
33. Pirangi
34. Pitimbú
35. Ponta Negra
36. Potengi
37. Sta Catarina
38. Santarém
39. Serrambi
40. Soledade I
41. Soledade II
42. Torre do Mar
43. Vila Morena
44. Vila Verde
45. Vista Verde

Mapa 03: Certidões de habite-se de 2003 a 2010



Fonte: Elaboração da autora.

Mapa 04: Mapa: Consulta prévia¹ dados de 2003 a 2010



Fonte: Elaboração da autora.

1. Alagamar
2. Além Potengi
3. Alvorada
4. Bairro Latino
5. Boa Vista
6. Brasil Novo
7. Candelária
8. Cid. da Esperança
9. Cidade Satélite
10. Conj. Universitário
11. Eldorado
12. Felipe Camarão
13. Flamboyants
14. Gramoré
15. Igapó
16. Jardim Botânico
17. Jiqui
18. Lagoa Nova
19. Lagoa Nova II
20. Mar do Sul
21. Mirassol
22. Natal Sul
23. Neópolis
24. Nova Natal
25. Novo Horizonte
26. Pajuçara
27. Panatis
28. Panorama
29. Pq. das Dunas
30. Pq. das Pedras
31. Pq. dos Coqueiros
32. Pq. dos Rios
33. Pirangi
34. Pitimbú
35. Ponta Negra
36. Potengi
37. Sta Catarina
38. Santarém
39. Serrambi
40. Soledade I
41. Soledade II
42. Torre do Mar
43. Vila Morena
44. Vila Verde
45. Vista Verde

¹ A consulta prévia consiste numa fase anterior ao alvará, em que há uma consulta para saber se a atividade que se deseja é permitida no local pretendido.

Os conjuntos habitacionais influenciaram a ocupação de áreas próximas, antes ignoradas. Os conjuntos influenciaram esta ocupação sobremaneira, já que constituem localização privilegiada em relação ao seu entorno, definindo inclusive características nas comunidades e até, como já destacado, os nomes dos bairros. A presença de áreas com tratamento diferenciado reservando lotes para equipamentos comunitários, tanto institucionais quanto de lazer, atraiu o mercado no entorno, e no interior dos conjuntos, que, após alguns anos, se viram transformados. As áreas de conjuntos destacam-se em relação aos equipamentos coletivos providos pelo setor público. a Zona Leste e Oeste são as áreas mais consolidadas da cidade e de antiga ocupação. Na Zona Sul e, principalmente, na Zona Norte, os equipamentos tendem a ser localizados nos conjuntos habitacionais: escolas, unidades de saúde, equipamentos desportivos e segurança. A reserva de espaços para a instalação desses equipamentos era uma exigência da legislação de uso e parcelamento de solo (Lei Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979), porém, muitos não foram providos no momento da entrega das unidades habitacionais, mas a implementação em anos posteriores permitiu uma maior qualificação dos espaços dos conjuntos. No caso das áreas verdes, notadamente as praças, mais uma vez, o peso da legislação. As áreas de ocupação recente, pós 1990, ou seja, pós conjuntos habitacionais, obedeceram outra lógica de ordenamento, regulamentada pela lei 3.175, que abre outras possibilidades para a reserva de áreas verdes fora do empreendimento.

5. Considerações finais

A política habitacional brasileira implementada pelo BNH (1964 – 1986) teve impacto na provisão de moradia, na dinamização da construção civil e na configuração urbana das cidades. Há uma vasta literatura que contempla as discussões referentes ao financerização e ao gerenciamento dessa política. O fato do BNH ter sido uma iniciativa do regime militar tendenciou a maioria das análises a fechar-se no estigma negativo que o regime denota. A proposta de retomar a produção do BNH buscando compreender não apenas a dinâmica mas o fruto das intervenções tem como aporte a cidade de Natal, em que muitos bairros tem sua genese nos conjuntos habitacionais construídos nesse período. A relevância do estudo para Natal encontra-se alicerçada, ainda, na dinâmica que se instaurou nos conjuntos habitacionais, que saíram do estado de segregação e periferização e ocuparam uma posição de enobrecimento.

O enobrecimento é visível na análise dos dados de renda. Em relação à cidade se percebe que a região administrativa leste que não recebeu conjuntos habitacionais e é uma área tradicional da elite da cidade, continua liderando no quesito poder aquisitivo. Tendo, no entanto, alguns conjuntos como é o caso de Ponta Negra, Alagamar e conjuntos dos professores universitários que possuem rendas próximas das médias auferidas a região leste, dada a concepção desses conjuntos que já foram projetados para uma população com rendas acima de 6 salários mínimos. O conjunto Ponta Negra, por exemplo, desde a sua entrega foi considerado o empreendimento com as prestações mais elevadas.

Os dados apresentados demonstram que há vários fatores que favorecem ao enobrecimento dos conjuntos, consolidados como pólos de atratividades para novos empreendimentos. A não estigmatização dos conjuntos como projetos para pobres; a inserção das áreas dos conjuntos habitacionais nos eixos de valorização da cidade, principalmente turístico; a regularização jurídica e ordenamento são alguns dos exemplos que proporcionaram a dinâmica diferenciada para os conjuntos em Natal.

6. Referências bibliográficas

- ARRETCHE, M. (1990). Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. Espaço e Debates, 31: 21-36.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. (1982). Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro, Zahar.
- BNH (BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO) (1977). BNH em resumo. Rio de Janeiro, CAPEL. 1(7).
- BOLAFFI, G. (1982). Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. E. Maricato (Org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo, Alfa-omega: 37-70.
- BONDUKI, N. (2004). Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. 2.ed. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP.
- BONDUKI, N.; ROSSETTO, R. (2010). Política Urbana e Habitacional. Disponível em: http://www.nabil.org.br/publicacoes_ver.php?idConteudo=457 . Acesso em 10 julho de 2010.
- CARVALHO, S. N. (1991). A política Nacional de Habitação e Ação do Estado. São Paulo em Perspectiva, 5(4): 50-59.
- FERREIRA, J. S.W. (2005). A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. Publicado em Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru.
- HARVEY, D. (1980). A justiça Social e a cidade. São Paulo, Hucitec.
- LOJKINE, J. (1981). O Estado capitalista e a questão urbana. São Paulo, Martins Fontes.
- MARCUSE, P. (2004). Enclaves, sim; Guetos, não: a segregação e o Estado. Espaço e Debates, 24 (45): 87-109.
- MARICATO, E. (1987). Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis, Vozes.
- NAMUR, M. (2004). A questão da localização no processo de produção pública habitacional da CDHU no espaço urbano. Ambiente Construído, Porto Alegre, 4 (1): 55-66.
- PRETECEILLE, E. (2004). A construção social da segregação urbana: convergências e divergências. Espaço e Debates, 24 (45): 11-23.
- RIBEIRO, L. C. Q. (1997). Dos cortiços aos condomínios fechados. As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SANTOS, C. H. M. (1999). Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. IPEA, Brasília.
- SMOLKA, M. (1979). O Preço da terra e valorização imobiliária urbana: esboço para o enquadramento conceitual da questão. Rio de Janeiro, Ipea.

VETTER, D, MASSENA, R. (1982). Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura urbana? Uma teoria de causação circular. L. da Silva Machado (Eds.). Tópicos sobre o uso da terra. Rio de Janeiro, Zahar: 49-78.

VILLAÇA, F. (2004). Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. C. Deák, C. and S. R. Schiffer (Org.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo, FUPAM: EDUSP: 169-244.

**Coesão Social e Cidade Segregada:
construção e gestão de bairros do Programa Especial de Realojamento
na Área Metropolitana de Lisboa**

Pereira, Margarida ¹, Pato, Isabel ²

¹ Doutora em Geografia e Planeamento Regional, especialidade de Planeamento e Gestão do Território; Investigadora do *e-Geo* – Centro de Estudos em Geografia e Planeamento Regional, UNL; Avenida de Berna, 26C 1069-061 – Lisboa, Portugal;
ma.pereira@fctsh.unl.pt

² Doutora em Geografia Humana; Investigadora do *e-Geo* – Centro de Estudos em Geografia e Planeamento Regional, UNL, Avenida de Berna, 26C 1069-061 – Lisboa, Portugal;
isabelpato@fctsh.unl.pt

Resumo

O artigo está focado na problemática da segregação urbana, associada à construção e gestão dos bairros sociais, e tem três objetivos: perceber em que medida o PER alterou a segregação espacial na cidade; analisar o sentido da evolução da segregação urbana; avaliar o potencial da gestão urbana e social dos bairros, a partir de uma perspetiva local de requalificação e integração urbana. A abordagem centra-se no parque público de habitação da Área Metropolitana de Lisboa e em particular nos bairros do Programa Especial de Realojamento (PER) (1993-2003; 2003-2012), procurando contribuir para o melhor conhecimento dos processos de decisão na gestão dos bairros sociais.

Palavras-chave

Segregação, habitação social, gestão socio urbanística, Programa Especial de Realojamento (PER), Área Metropolitana de Lisboa (AML).

Abstract

The article is focused on the urban segregation. The article aims to achieve three goals: to understand in which way the PER's Program has changed the urban segregation among the Lisbon Metropolitan Area (AML); to contribute for the segregation analysis, and to evaluate the potential for urban and social management of these neighborhoods, from a local and integrated approach which looks for requalification. Considering the public housing of AML, and particularly on the PER's, neighborhoods (1993-2003; 2003-2012), the article looks for to improve the knowledge about the neighborhood's management.

Key-word

Segregation, social housing, urban and social management, Special Reaccommodation Program (PER), Lisbon Metropolitan Area

1. Introdução

O artigo está focado na problemática da segregação urbana, associada à construção e gestão dos bairros sociais, e tem três objetivos: perceber em que medida o Programa Especial de Realojamento (PER) alterou a segregação espacial na cidade; analisar o sentido da evolução da segregação urbana (esbatimento ou reforço); avaliar o potencial da gestão urbana e social dos bairros, a partir de uma perspetiva local de requalificação e integração urbana. A reflexão centra-se na Área Metropolitana de Lisboa (AML), pela expressão que a habitação social tem no conjunto do parque habitacional e pelas características específicas associadas ao realojamento. Em termos metodológicos a abordagem envolve duas escalas e conjuga três níveis analíticos: 1) à escala metropolitana observam-se os dados do inquérito à caracterização da habitação social (INE, 2011) desagregados ao município. Esta análise permite conhecer a importância do PER no conjunto da habitação municipal; 2) à escala municipal a abordagem tem dois propósitos: i) analisar bairros selecionados em função da época do edificado, da dimensão e da localização no tecido urbano, considerando em espacial a integração do bairro na envolvente; ii) conhecer os modelos de gestão dos bairros vigentes (potencialidades e limitações) e o papel dos participantes envolvidos, através de um inquérito aos representantes das Câmaras Municipais responsáveis pela edificação dos bairros.

A construção e a gestão dos bairros sociais em Portugal revelam particularidades específicas no quadro europeu. Da empiria sobressai a diversidade de práticas de gestão entre municípios e entre bairros. A gestão não é um objeto político conhecido e o seu estudo é socialmente necessário. Foi este o móbil da aplicação do questionário de respostas abertas enviado e respondido por escrito pelo representante da entidade responsável pela gestão do parque público municipal, e no qual se sustentam parte dos contributos aqui apresentados. Os restantes baseiam-se num conhecimento mais difuso, sobre um conjunto de bairros que não pertencem aos municípios inquiridos, com os quais se tem mantido um contacto atualizado. Com o inquérito procura-se conhecer qual o modelo de gestão praticado num conjunto de parâmetros estabelecidos num processo de reflexão que parte de um aprofundamento da realidade de gestão noutros países europeus e de França em particular (Pato, 2011; Pato e Pereira, no prelo). Averigua-se a inscrição da entidade responsável pela gestão da habitação social na orgânica municipal, os programas de promoção de habitação social em curso, o enquadramento institucional e o grau de implantação da intervenção municipal, os parceiros e os domínios da governação tratados nas parcerias, o conhecimento, e atualização do mesmo, sobre os bairros e a relação com os moradores. Questiona-se ainda o destino do investimento realizado nos territórios da habitação social, a evolução do fenómeno de alienação de fogos e os constrangimentos financeiros encontrados. Os dados coletados referem-se aos municípios da Amadora e de Almada, já que alguns não mostraram disponibilidade para responder ao solicitado e outros não o fizeram em tempo útil.

2. Políticas públicas e habitação social

A habitação coloca interrogações específicas à dimensão espacial do Estado social. Independentemente da modalidade de habitação (pública ou privada) e dos mecanismos de colmatação das insuficiências daqueles que não têm capacidade financeira de aceder à habitação no mercado livre (habitação pública, apoio ao arrendamento), é ao Estado que compete a regulação na defesa de princípios de equidade social e de sustentabilidade no acesso à habitação.

Não nos deteremos sobre as diferenças intraeuropeias relativamente à construção e gestão do parque público municipal, já estudadas (Guerra *et al*, 2001; Ferreira *et al*, 2011, entre outros). Porém, apesar das diferenças, na Europa a evolução nas políticas de habitação social das últimas décadas foi marcada pela redução do Estado na provisão de habitação social e concomitante reforço do seu papel como regulador dos mecanismos de acesso à habitação, e por uma mudança dos processos interventivos, muito orientados para a privatização do parque público e partilha de funções antes exclusivamente públicas, com novos parceiros semipúblicos ou privados.

Para Bramley *et al* (2004), trata-se de uma mudança na conceção das funções públicas que deu lugar à passagem do Estado provisor para o Estado providenciador e regulador, evolução contestada nos países da Europa do Sul onde se reivindica uma maior intervenção pública para responder à persistência de numerosas famílias sem alojamento digno em virtude da manutenção de elevadas taxas de pobreza e / ou da fixação de imigrantes que colocam questões de inserção, incluindo ao nível da habitação.

Segundo os mesmos autores, o Estado providenciador e regulador reorienta o seu papel da provisão direta de habitação para: o financiamento, com recurso a subsídios de acesso ao alojamento (por via do apoio ao arrendamento, mas também da ajuda à pedra, nomeadamente através de cooperativas de habitação e de contratos de apoio à construção ou parcerias público-privadas); o acionamento dos poderes de planeamento como forma de garantir a disponibilidade de solo para construção de baixo custo e a provisão de informação sobre as necessidades e os recursos na tentativa de equilibrar o funcionamento do mercado de habitação para todos (Bramley *et al*, 2004).

Mas a política de habitação pública não pode ser dissociada da política “global” para o setor da habitação, designadamente da canalização dos fundos destinados ao apoio ao acesso à habitação para a aquisição de casa própria. A relação entre políticas de habitação das últimas décadas e as tendências evolutivas mais recentes na oferta e na procura de habitação em Portugal foram objeto de reflexão em trabalho anterior (Pereira e Pato, 2013). A política de habitação centrada no apoio à aquisição de casa própria acarretou taxas de endividamento muito altas que, aliadas a uma sobreavaliação do imobiliário, concorreram para a situação de incumprimento de numerosas famílias, para a qual participou ainda o agravamento da crise e os seus reflexos na perda de rendimento das famílias (desemprego, redução da remuneração do trabalho, aumento de impostos). Estas, não fazendo (até

então) parte do universo de potenciais candidatos à habitação social, encontram-se hoje sem casa própria e, em muitos casos, com dificuldades no pagamento de rendas praticadas no mercado.

Uma segunda interrogação que a habitação coloca à dimensão espacial do Estado social prende-se com a territorialização da intervenção pública associada aos “bairros sociais”. A definição política de “bairros sociais” (adotada pelo INE) privilegia a unidade construtiva¹, mas os bairros enquanto entidades urbanas funcionam também como unidades de gestão da intervenção pública.

A urgência do processo construtivo do Programa Especial de Realojamento (PER), a dimensão, a existência recente, a proveniência mista dos habitantes (vindos de diferentes bairros, localizados em áreas distintas da metrópole), a periferização e isolamento urbano de muitos bairros, contribuem para a criação de contextos específicos que os processos de construção atiraram para o momento da gestão. Esta gestão inscreve-se num processo de mudança da governação orientado para a territorialização da intervenção pública. As políticas públicas (sociais, educativas e de segurança) elaboram-se por referência a territórios específicos na natureza e escala (os bairros sociais, as freguesias, as áreas urbanas para a reconversão urbanística,...). O aparelho de Estado orienta-se para os “serviços de proximidade”, para a particularização, e chama a sociedade civil a ser parte ativa da sua própria governação (Pato, 2011, Pato e Pereira, no prelo). A consubstanciação das políticas sociais inspiradas nestas orientações implica uma transformação na forma de condução da economia política, global e situada (Pato e Pereira, no prelo).

No caso português a gestão dos bairros é muito diferenciada, não só porque os bairros em análise são maioritariamente património municipal, mas também porque nalguns destes bairros se prolongou o papel da habitação como “ferramenta de apoio ao desenvolvimento pessoal, familiar e social dos habitantes e das respetivas vizinhanças e comunidades locais” (Coelho *et al*, 2009, p.295), enquanto noutros se verificam processos de abandono institucional. Quem são os protagonistas destas formas de gestão? Para quê e como se consegue a gestão de proximidade?

3. PER: um programa de realojamento em contra corrente

O lançamento do PER reforça o papel dos municípios na habitação social e, dentro da lógica preconizada pelas políticas europeias, nos processos de integração de populações em situação de exclusão (CE, 2011). Esta situação ocorre quando na Europa se assiste à generalização da venda dos imóveis ligada à retração dos meios para a manutenção e gestão, e a processos de externalização de funções anteriormente estatais, que muitos Estados preconizam sob a sigla da modernização.

No quadro das tendências evolutivas das políticas de habitação social identificadas na Europa (Bramley *et al*, 2004; CECODHAS, 2012), o PER (1993-2003) surge, pois, como uma política em contra corrente, explicada pela urgência na erradicação de bairros de habitação precária. De facto, a

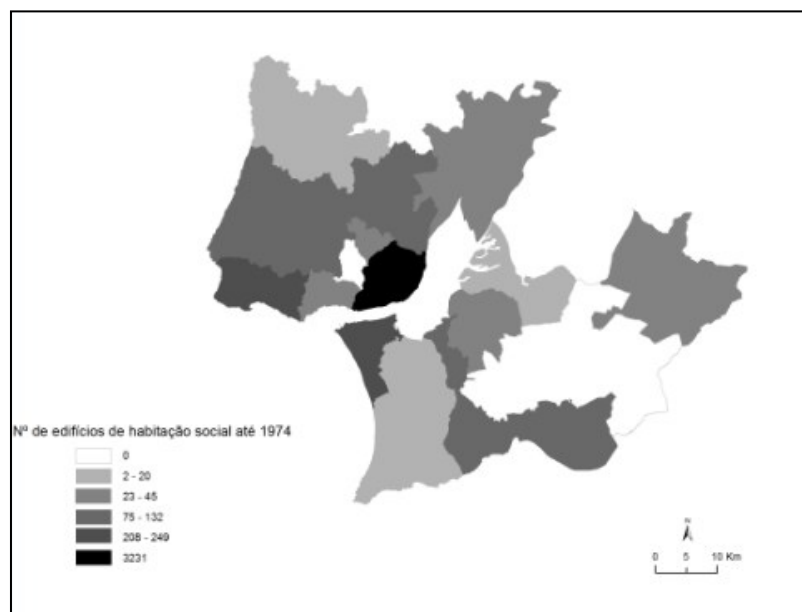
¹ Um “bairro social” é um “[c]onjunto de edificios ou fogos de habitação social, localizados em situação de vizinhança, cuja construção foi programada conjuntamente, podendo ter sido desenvolvida ou não por fases.” (INE, 2010).

projeção da Área Metropolitana de Lisboa (e também do Porto) na cena internacional contribuiu para a aceleração de processos de regeneração urbana há muito traçados para as metrópoles. Em meados da década de 1990 a AML sofre um conjunto de processos de reestruturação económica e territorial marcado por um duplo carácter: incompletude/desigualdade *versus* inovação (Banzo *et al*, 2007).

O carácter inovador do PER face à construção de habitação social precedente pode ser pensado através do trabalho de António Baptista Coelho *et al* (2009) que analisa a segunda fase do PER (2003-2008). O apetrechamento dos municípios de meios e estratégias (escolha de projetistas, aposta política...) permitiu o desenvolvimento de conjuntos habitacionais de pequenas dimensões de grande qualidade em termos de “desenho global, integração física, funcional e social, e adequação a modos de vida e mesmo desejos habitacionais” (op.cit., p.21). Os autores destacam a evolução positiva em termos de qualidade das promoções de habitação social verificadas após 2003, às quais voltaremos.

A incompletude do processo de edificação dos bairros sociais do PER revela-se em primeiro lugar pela insuficiência da oferta face às necessidades. De acordo com os dados do Inquérito à Caracterização da Habitação Social (INE, 2011), em 2011 na AML existiam 9039 edifícios de habitação social e 388 bairros sociais. Entre 1973 e 2011 são construídos 4718 edifícios, 2420 dos quais entre 1995 e 2011².

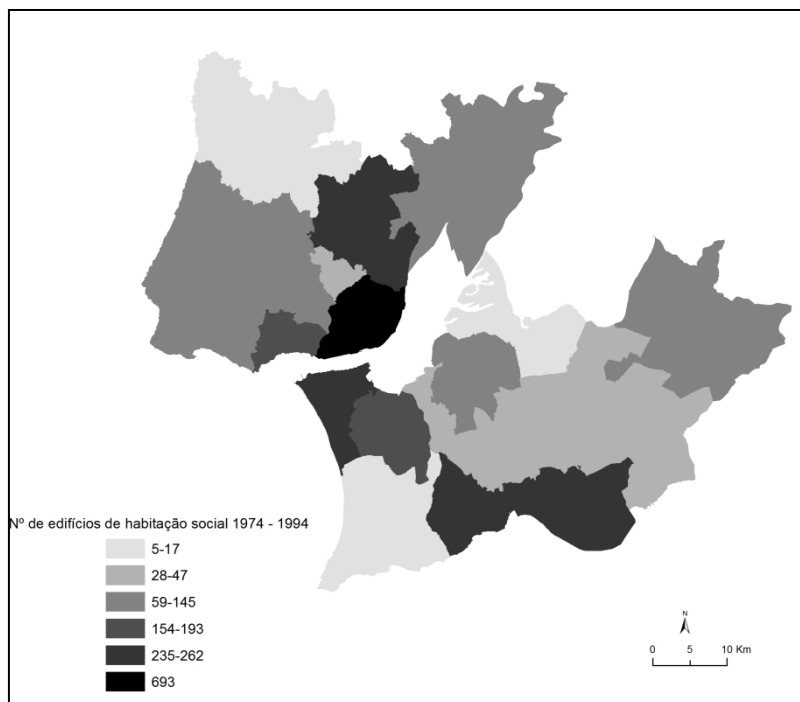
Figura 1 – Edifícios de habitação social construídos até 1974 na AML



Fonte: <http://www.ine.pt>, tratamento das autoras

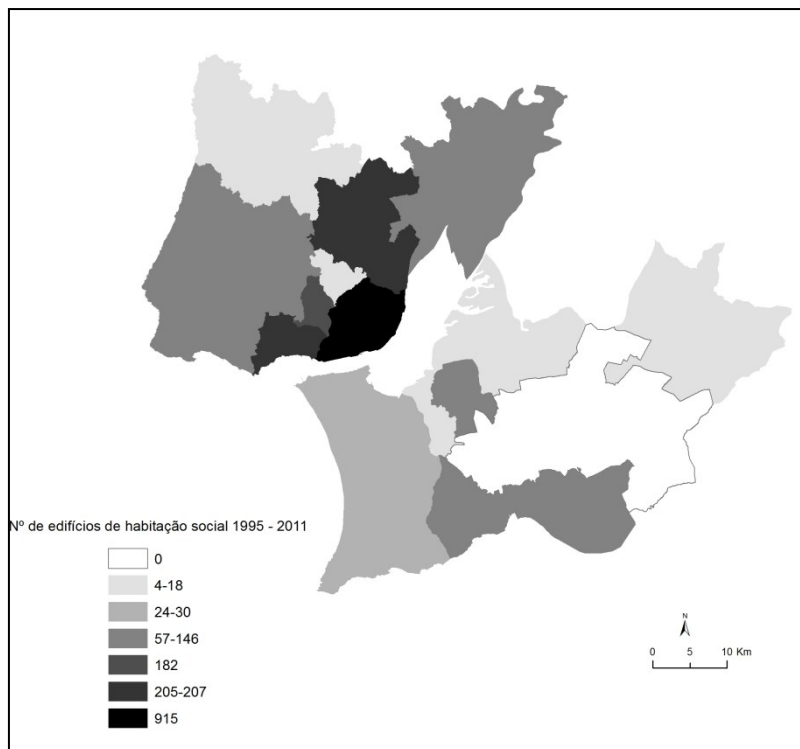
² Nem todos os bairros construídos após 1995 se inscrevem no PER porque estes valores se reportam ao país. Mas é interessante verificar que muitos fogos inicialmente contratualizados no âmbito do 226/Acordos de Colaboração (instrumento para a promoção de habitação municipal) foram depois de 1993 renegociados pelos municípios como forma de tirar partido das condições vantajosas à execução do Programa, nomeadamente o “oleamento” dos processos que permitiu aos municípios operacionalizar os projetos; a conjuntura de fraca contenção da dívida pública e em que havia disponibilidade financeira da Administração Central especificamente comprometida com o Programa. (Relatório 3 dos Contributos para o Plano Estratégico de Habitação, 2008-2013, p.29, 30).

Figura 2 – Edifícios de habitação social construídos entre 1975 e 1994 na AML



Fonte: <http://www.ine.pt>, tratamento das autoras

Figura 3 - Edifícios de habitação social construídos entre 1995 e 2011 na AML



Fonte: <http://www.ine.pt>, tratamento das autoras

O impacto da execução do PER na oferta de habitação pública foi mais elevado nos municípios que anteriormente já registavam um rácio elevado de fogos de habitação social face ao total de fogos. Lisboa, Oeiras, Loures e Amadora são os concelhos onde o PER representou um acréscimo mais elevado de edifícios, sendo o peso da habitação social edificada ao abrigo do PER da ordem dos 43% e 33% do total de bairros sociais na Amadora e Oeiras, que detém, em 2011, 182 e 207 bairros sociais, respetivamente. Em Sesimbra e Vila Franca de Xira, com um menor número de edifícios (84 e 119 em 1995), verificaram-se também acréscimos significativos (36% e 26% respetivamente). Em Loures, com 205 edifícios, e Cascais, com mais do dobro (554 edifícios), o acréscimo provocado pelo PER correspondeu a um aumento de 26% dos edifícios. Lisboa, com mais de 5500 bairros (5532), sofre um aumento de 17% no total de bairros sociais do município.

No que se refere ao número de bairros sociais, unidade territorial muito mais interessante enquanto unidade de gestão, em 2011 Lisboa destaca-se com 78 bairros, seguindo-se Cascais e Almada. Os dados disponíveis não nos permitem conhecer a evolução depois de 2009.

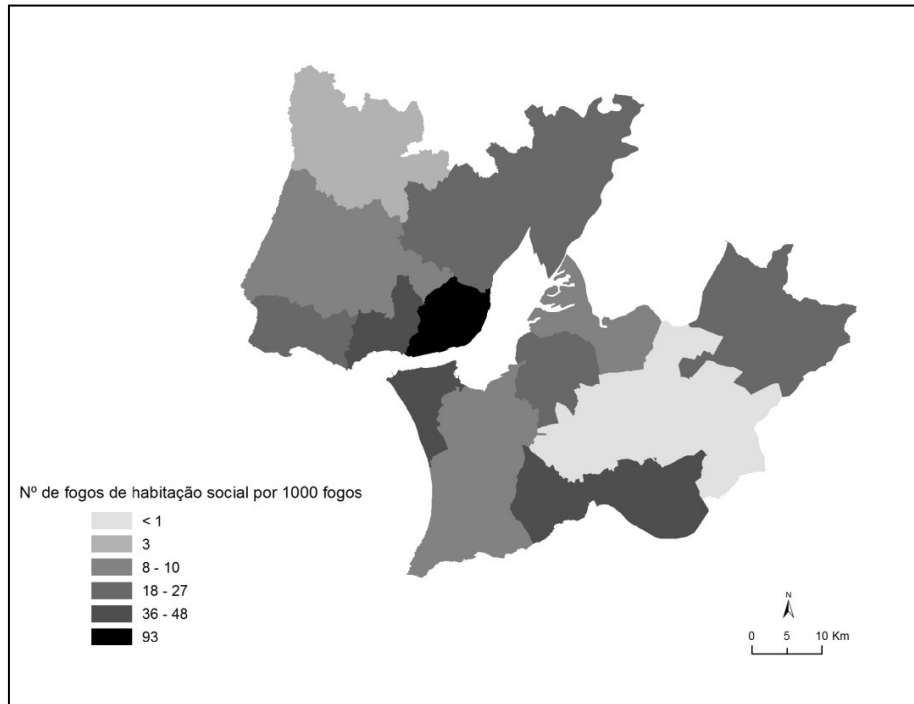
Figura 4 - Bairros sociais por município na AML em 2011



Fonte: <http://www.ine.pt>, tratamento das autoras

Nos municípios da AML existiam 383 bairros em 2009 e 388 bairros em 2011. Esta diferença de cinco bairros resulta de um aumento de 15 bairros na AML Norte e de 4 bairros na AML Sul e de um decréscimo do número de bairros na AML Sul (menos 8 bairros em Setúbal e menos seis em Almada). Se considerarmos o peso da habitação social no total de fogos em 2011, é Lisboa que apresenta um rácio mais elevado, com quase 93 fogos de habitação social por 1000 fogos. Segue-se Almada, com 48 alojamentos públicos por 1000 fogos e Oeiras com 42. Setúbal e Amadora rondam os 36 fogos e Loures os 27.

Figura 5 – Peso da habitação social no parque habitacional da AML em 2011



Fonte: <http://www.ine.pt>, tratamento das autoras

O acréscimo que o PER representou está longe de ser suficiente para atingir uma capacidade de oferta que responda à procura: de acordo com os dados do Inquérito à Habitação Social (INE, 2011), o total de pedidos de habitação registados pelos municípios em 2011 ultrapassou os 42 mil (42248) no País. Entre 2009 e 2011 foram registados mais 2900 pedidos de habitação. A AML concentra 37% do total destes pedidos.

Para os municípios o PER constituiu uma oportunidade financeira que dificilmente se repetirá nos anos próximos. O ritmo de “entregas” de casas abrandou desde 2000, com o máximo de fogos construídos em 1999 (7 mil)³ e mantendo-se acima dos 1000 até 2000. Entre 2009 e 2011 foram celebrados 136 contratos de arrendamento, dos quais 31 na AML. No relatório CECODHAS (2012) o parque de habitação social português é caracterizado como apresentando especificidades mais próximas das existentes nos países do sul da Europa, mas no indicador *taxa de privação* de habitação Portugal surge com valores semelhantes aos verificados em alguns países de Leste (4,6%).

Outras duas expressões da incompletude /desigualdade da transformação territorial da AML, ligadas à implementação do PER, prendem-se com a localização dos bairros, na maior parte dos casos periférica face à localização dos bairros de habitação precária desmantelados, e com a gestão dos bairros sociais.

³ O PER impulsionou a construção de habitação social particularmente na segunda metade da década de 1990. Entre 1996 e 1999 são contratualizados cerca de 65% dos cerca de 35 mil fogos definidos como valor global de contratualizações no âmbito do PER. (Relatório 3 dos Contributos para o Plano Estratégico de Habitação, 2008-2013).

4. Bairro social e segregação territorial

A segregação é um processo e estado de separação de grupos sociais distintos que se manifesta na constituição de áreas de fraca diversidade social, separadas por limites claros entre cada área e as que a envolvem (Ascher, 1998). Como um estado da condição urbana ou como processo, a segregação tem sido sobretudo olhada enquanto resultado das desigualdades sociais prévias, considerando-se que uma sociedade é tanto mais inigualitária quanto mais marcadas são as fronteiras espaciais que separam os diferentes grupos que a constituem (Harvey, 1996).

Na aceção geográfica, o conceito de segregação é acompanhado pelos adjetivos “espacial” ou “urbana”. O significado político da segregação territorial prende-se com o “estado de segregação” (Lussault, 2003). O autor propõe uma análise centrada em indicadores estatísticos que permitam perceber os contrastes entre entidades espaciais e entre estas e a sua envolvente, acrescida da análise da integração espacial. Porém, a estatística produzida em Portugal não permite a referenciação espacial dos “bairros sociais” (Pato e Pereira, no prelo) dados a conhecer como indivíduos estatísticos referenciados ao município.

Os bairros sociais do PER destinam-se ao realojamento e muitas vezes foram localizados em áreas periféricas face à localização dos bairros de habitação precária onde residiam as populações alojadas. Com frequência a sua periferização é acompanhada pelo isolamento. Um caso emblemático deste processo de periferização é Cascais, estudado pelo geógrafo Fabien Lambertin (2006). Antes da implementação do PER foram recenseadas 1361 barracas no concelho, 60% das quais estavam em 118 núcleos de pequena dimensão (alguns com menos de 10 barracas). Os restantes 40% repartiam-se por dois núcleos de maiores dimensões (com 338 e 207 barracas) situados no litoral, junto à linha de caminho-de-ferro. A implementação do PER no município foi marcada por um conjunto de preocupações expressas no documento “Princípios, Cenários e Estratégias de Intervenção para o PER de Cascais” (LNEC, 1995, in Lambertin, 2006) e que promovem a integração urbanística através da construção de densidade baixa / média, da reduzida dimensão dos conjuntos a edificar (menos de 100 alojamentos) e da disseminação dos novos conjuntos pelo território municipal, sob o princípio de que cada freguesia deveria realojar os seus próprios *bairros de lata*.

Alguns destes princípios foram cumpridos, o que é de sublinhar, dado que grande parte do PER se desenvolveu antes de 2003. Porém, para analisar os impactes do PER no concelho, Lambertin (2006) estuda os sentidos das deslocações de habitantes, verificando que para os 3,5% de habitantes do concelho de Cascais envolvidos no processo de realojamento o princípio da disseminação territorial acabou por ser negativa. Isto é, à escala do concelho, a repartição equitativa significou uma repartição dos “bairros” pelo conjunto das freguesias.

Tendo em conta que a maioria das barracas se localizavam nas freguesias litorais, o reequilíbrio das “populações pobres” pelo concelho correspondeu, na prática, a uma transferência da população para as

freguesias do interior (Alcabideche e São Domingos de Rana). O princípio geral de que cada freguesia deveria realojar os habitantes dos bairros de lata nela localizados não foi respeitado. As freguesias acima referidas receberam cada uma quase mais de quatro vezes o número de pessoas recenseadas em 1993 no concelho. Contendo inicialmente apenas 23% dos recenseados, os conjuntos habitacionais aqui construídos receberam perto de 85% do total de recenseados, integrando os conjuntos com mais impactos urbanísticos e paisagísticos. Inversamente, as freguesias do litoral do concelho, receberam uma ínfima parte das pessoas a realojar, em conjuntos de pequena dimensão e bem integrados na malha urbana.

O processo de periferização acima referido não é único e encontra-se ainda mal identificado. No estudo em desenvolvimento privilegia-se a análise da componente territorial da segregação, referenciando o tipo de inserção dos bairros sociais na malha urbana. A análise espacial da integração urbana dos bairros é uma metodologia útil na análise de fenómenos de periferização e isolamento. A partir da observação de fotografias aéreas classificaram-se os bairros segundo o tipo de “integração urbana”, considerando a relação edificado / não edificado, a rede viária e os usos contíguos. Desta classificação resultam duas tipologias extremas de bairros: os de grandes dimensões fortemente periferizados (dominantes na 1ª fase do PER, e seguindo tendências de localização e de conceção anteriores), e os de menor dimensão, mais inseridos na malha urbana que na maior parte das vezes os precede (mais comuns na 2ª fase do PER).

Figura 5 – Bairro Social Mira Sintra, Sintra



Fonte:www.google.pt/maps

Figura 6 – Bairro Social Quinta das Mós, Loures



Fonte:www.google.pt/maps

A urgência do processo construtivo do Programa Especial de Realojamento (PER), sobretudo até 2003, justifica projetos de realojamento que reforçaram o isolamento e a periferização (como o do bairro de Mira Sintra (Sintra), ou da Quinta da Fonte (Loures) ou ainda a Bela Vista, (Setúbal), entre outros) do edificado e das populações. A partir de 2003 dá-se uma evolução positiva em termos de qualidade, designadamente: na “relação, efetiva e afetiva, entre interior e exterior residencial”; na importância da diversidade tipológica e da pequena escala urbana das intervenções residenciais; na

adequação da construção aos habitantes; na qualidade do desenho de arquitetura e na adequação dos conjuntos à cidade e à paisagem (Coelho *et al*, 2009, p.24 e 25).

5. A gestão urbana de proximidade

O formato da “gestão urbana de proximidade” adotado em França (Masurel *et al*, 2010) enquadra-se numa *política de cidade* direcionada para os “bairros em dificuldade”. Esta política foi criada nos anos 1980 e politicamente consolidada como política urbana de Estado com a criação do Ministério da Cidade, em 1991. A *política de cidade* facilitou a consolidação, nos *bairros HLM* (*habitation à loyer modéré*), da máquina infraestrutural para a gestão urbana de proximidade (Pato, 2011).

Em Portugal a Iniciativa Bairros Críticos (2005) nunca chegou a generalizar-se e depara atualmente com constrangimentos financeiros inviabilizadores desta generalização e da sua própria continuidade. Com a Intervenção “Bairros Críticos”, o Estado central assume uma política voluntarista dirigida à componente socio-urbanística dos bairros. Esta política teve um carácter experimental, abrangendo apenas três bairros (dois na área metropolitana de Lisboa e um na área metropolitana do Porto). É a política que mais se aproxima do modelo referenciado como fator de êxito das políticas de habitação implementadas na União Europeia (Parlamento Europeu, 1996): a integração entre políticas de habitação e políticas de saúde, ensino e *restauração* [termo da fonte] do meio urbano.

Para conhecer os processos de gestão dos bairros sociais foi lançado um inquérito a municípios da AML. A análise da informação recolhida permite destacar alguns traços dos modelos de gestão dos bairros sociais que atuam nos dois municípios que constituem o estudo de caso, dando conta de pontos de divergência que anunciam a diversidade que transparece da empiria.

A gestão dos bairros sociais surge como subsistema da habitação. Num caso a habitação está na dependência simultânea de dois pelouros (habitação e requalificação urbana) e noutro está na dependência de apenas um pelouro, o da mobilidade e valorização urbana. Na gestão horizontal intra camarária privilegiam-se relações com os departamentos de educação, sociocultura e intervenção social. Estas relações são associadas às “caraterísticas das populações” ou à “necessidade de acompanhar agregados familiares utentes da prestação RSI”. Neste item a gestão da habitação social camarária revela a incorporação da tendência para a contratualização na relação Estado-cidadão, concretizada nos contratos sociais de inserção, nas tutorias institucionais, na proteção judiciária, que contribui para reorganizar as organizações estatais territorializadas.

Num dos municípios não existem gabinetes desconcentrados/descentralizados nos bairros e noutro existem gabinetes em apenas três de vinte e oito bairros. A intervenção corresponde ao “acompanhamento e encaminhamento”, na área social e de gestão dos fogos, “mas em geral os técnicos tentam responder às solicitações dos moradores”. A gestão tendencialmente territorializada ocorre nos dois casos, apoiando-se na rede social de freguesia nos dois concelhos - os Núcleos Locais

de Inserção (NIL) em Almada⁴ e o Serviço de Atendimento e Acompanhamento Integrado (SAAI) na Amadora.

A articulação com entidades externas é dominada pela lógica da ação social, mesmo quando a articulação se faz com o pelouro da educação. Os parceiros preferenciais são os mesmos que atuam noutros concelhos: as IPSS, com grande destaque para a Santa Casa da Misericórdia, e a Segurança Social, com os quais se realizam “atendimentos locais e visitas domiciliárias conjuntas” num dos municípios. As forças de segurança são também mencionadas como parceiros na intervenção territorializada, ainda que os domínios da governação que ocupam as parcerias sejam claramente limitados à habitação e ação social.

A delegação da liderança da gestão de proximidade no terceiro setor ou em entidades desconcentradas do Estado, ou ainda em consórcios resultantes de novos formatos de contratualização (que vão dos Contratos Locais de Segurança, aos consórcios do Programa Escolhas, entre outros), mantém a relação entre município e moradores muito circunscrita à edificabilidade e à gestão das relações de vizinhança. Nos casos analisados a entidade responsável pela gestão da habitação social realiza uma reunião de condomínio por ano com os moradores dos condomínios de prédios predominantemente municipais, promovendo outras reuniões cada vez que se “ativa” um programa específico de reabilitação ou de intervenção em espaço público imediato.

Num dos municípios destaca-se a fraca participação dos moradores nestas reuniões, o que não parece estar ligado à rotatividade das famílias e conseqüente menor comprometimento com as questões do bairro.

Em 2012 a rotatividade das famílias é de 0,6% num caso, tendo sido atribuídos 38 fogos camarários (correspondendo a trocas, desdobramentos e atribuições). Noutro caso, o parque habitacional continua em expansão mas a rotatividade é mais elevada: no mesmo ano 80 famílias (3,8%) encontraram alternativa habitacional e abandonaram o parque público, permitindo que os fogos fossem (re)ocupados, por famílias do PER. Esta dinâmica indicia uma estrutura de ocupação predominantemente pobre, resultante da fixação de famílias em situação de insolvência e concomitante abandono dos bairros por parte de população com mais recursos. A falta de capacidade de resposta dos municípios em matéria de habitação social favorece a criação/consolidação de bolsas de pobreza.

Num dos municípios foi alienado 3% (68 fogos) do parque habitacional municipal, em concordância com o estipulado no regulamento para alienação de fogos municipais, ou seja, após apresentação de propostas superiores a 50% dos fogos que constituem o prédio. No município onde o PER ainda está em execução (por construção e/ou aquisição) o município não vê na alienação uma estratégia de gestão do parque. Este dado permite perceber também que através do processo de alienação o município pretende tornar-se proprietário minoritário dos edifícios.

⁴ Ver em <http://www.clas-almada.com/cache/1000424.pdf>

Os bairros são alvos de interesse político e académico. Num dos casos são realizadas coletas de informação sendo as áreas analisadas a demografia, a formação académica e profissional, a saúde, o desemprego e a relação com o bairro, com o fogo de realojamento e com as instituições que os gerem. Neste caso não se apontam as entidades coletoras. Noutro caso as temáticas em análise abrangem o regime de renda apoiada, os critérios de realojamento, as dívidas de renda, a caracterização da população residente nos bairros, a caracterização dos bairros e a preservação dos bairros, discriminando-se o Instituto Nacional de Estatística, o Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, o Laboratório Nacional de Engenharia Civil e o Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa, como entidades responsáveis pela produção e atualização do conhecimento sobre os bairros.

Finalmente, no que toca aos investimentos, são indicados investimentos em reabilitação de imóveis, de fogos e espaços públicos. Em 2012 em Almada foram intervencionados 60 fogos e na Amadora foram reabilitados 56 fogos e 8 edifícios. É interessante verificar a atenção dada (pelo menos no discurso) à conservação dos edifícios e espaços públicos. Quando “os graus de degradação se tornam elevados o município intervém e tenta repor as condições iniciais, optando por materiais mais resistentes ou soluções com maior resistência à degradação”. Quanto aos equipamentos a cedência a entidades presentes no terreno, com destaque para IPSS, parece constituir-se como estratégia de potenciação de uma intervenção mais localizada, mas também de diminuição de custos de manutenção.

6. Notas conclusivas

Os fogos de habitação social dos bairros PER reforçaram o padrão de concentração de habitação social em alguns municípios da AML, com particular destaque para Lisboa.

A construção dos bairros sociais ao abrigo do PER evoluiu positivamente na localização da 1ª para a 2ª fase. No que se refere à gestão, o PER parece não ter introduzido dinâmicas de descentralização da gestão municipal. A gestão não mostra um padrão comum: num caso ocorre à distância e com contactos anuais com os residentes; no outro caso, a presença municipal faz-se através de (três) gabinetes desconcentrados criados desde o início da ocupação dos bairros.

A intervenção municipal nos bairros tende a inscrever-se num processo de mudança das políticas económicas, sociais e de segurança que se elaboram por referência a territórios específicos na natureza e escala (os bairros problemáticos, as freguesias, as áreas urbanas para a reconversão urbanística, os bairros de realojamento...). A intervenção territorializada apela à responsabilização das entidades estatais e parceiros de trabalho na partilha alargada de estratégias e recursos de intervenção. Nos territórios dos bairros estas entidades ocupam-se sobretudo da ação social e nem sempre trabalham à escala do bairro. As redes sociais de freguesia desempenham um papel estruturante das parcerias locais em que se envolvem os municípios.

Mas a análise realizada permite concluir que a gestão municipal da habitação social está longe de ser uma “ferramenta de apoio ao desenvolvimento pessoal, familiar e social dos habitantes e das respetivas vizinhanças e comunidades locais” (Coelho *et al.*, p.295).

Sem a colocação dos bairros sociais entre as prioridades da política municipal (em particular das políticas de habitação) a segregação sairá reforçada, em virtude dos constrangimentos financeiros, da concretização de desejos de afastamento da pobreza e da inércia política. No plano da gestão, apesar das transformações recentes do funcionamento do Estado central e local, será necessária uma mudança no sentido da aproximação às populações e territórios. Esta é de resto uma das condições apontadas como razões do êxito da gestão das políticas de habitação nos Estados membros que incluem: a melhoria da participação dos residentes na gestão dos alojamentos, a melhoria da gestão e da qualidade do pessoal, a realização de tentativas para encontrar uma forma mista para a propriedade dos alojamentos e grupos de rendimento em propriedades de menores dimensões e mais equilibradas ou ainda a implementação de programas de recuperação de propriedades em estado de degradação (Parlamento Europeu, 1996).

As autoras agradecem a colaboração neste estudo da Câmara Municipal de Almada e da Câmara Municipal da Amadora. Agradecem também ao doutorando em Geografia e Planeamento Territorial (FCSH/UNL) Adilson Cabral a elaboração da cartografia.

Referências Bibliográficas

Ascher, François (1998). Metapolis, acerca do futuro da cidade. Oeiras, Celta, 240p.

Banzo, Mayté; Pato, Isabel; Valette, Élodie (2007) – “Lisbonne en ses périphéries”, Sud-Ouest Européen, Presses Universitaires du Mirail, Nancy, nº24 :1-5.

Bramley, Glen, Munroi, Moira, Pawson, Hal, (2004). Key issues in Housing: policies and a Markets in 21st-century Britain, New York, Palgrave, Macmillan, 272p.

CE (2011). Cities Of Tomorrow – Challenges, Visions, Ways Forward. Disponível em <https://infoeuropa.eu/rocid.pt/registo/000047809/>. [consultado em 24 setembro de 2012].

CECODHAS (2012) - Housing Europe Report 2012, Disponível em http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file/_HER%202012%20EN%20web2_1.pdf [consultado em 14 de jan de 2013].

Coelho, António Baptista; Coelho, Pedro Baptista (2009). Habitação de interesse social em Portugal – 1988-2005. Lisboa, Livros Horizonte, 327p.

Ferreira, Bárbara; Malheiros, Jorge *et al* (2011). “Políticas de Habitação e Habitação Social; Reflexões Exploratórias e Algumas Inquietudes”, Comunicação VIII Congresso da Geografia Portuguesa (texto fotocopiado).

Guerra, Isabel, Costa Pinto, T., Moura, D. (2001). “Políticas de Habitação”. Revista Cidades, Comunidades e Territórios, CET/ISCTE. Lisboa, nº3: 53-69.

Harvey, David (1996). Justice, Nature and the Geography of Difference. Maiden, MA e Oxford, Blackwell, 480p.

INE (2011). Inquérito à Caracterização da Habitação Social, Lisboa.

- INE (2010). Inquérito à Caracterização da Habitação Social, Documento metodológico, Lisboa.
- Lambertin, Fabien (2006). Eradication des bidonvilles et politique de relogement dans les périphéries de Lisbonne ; exemple de recompositions sociale et territoriale dans le cadre d'une politique de résorption du sous habitat, Mémoire de Master Recherche en Géographie, Université de Bordeaux III.
- Lussault, Michel (2003). Entrée Ségrégation. Dictionnaire de la Géographie, J. Levy, e M. Lussault. (dir). Paris, Belin: 830-832.
- Masurel, Hervé (dir) (2010). La gestion urbaine de proximité: une ambition et une pratique au service des habitants des quartiers, Rencontre organisée par le Secrétariat général du Comité interministériel des villes, 17 décembre 2009 – Paris, Imprimerie Moderne de l'Est, disponível em i.ville.gouv.fr/.../la-gestion-urbaine-de-... [consultado em 15 de dez].
- Parlamento Europeu (1996). A Política de Habitação nos Estados Membros da UE, disponível http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_pt.htm [consultado em 16 de out de 2012].
- Pato, Isabel (2011). Além cidade: controlo e visibilidade na gestão da pobreza, os casos da Quinta da Fonte e de Bacalan. Doutoramento, IGOT-Universidade de Lisboa.
- Pato, Isabel, Pereira, Margarida (no prelo). “Segregação territorial, conhecimento estatístico e governação urbana. Leitura foucaultiana dos casos de França e de Portugal”. Revista Cadernos Metrópole, EDUC, Editora da Pontificia Universidade Católica de S. Paulo, Brasil.
- Pereira, Margarida; Pato, Isabel (2013). “De Proprietário(s) a Desalojado(s): Mudanças em Tempo(s) de Crise”, 2.º Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono CIHEL “Habitação, Cidade, Território e Desenvolvimento”, 13 a 15 de Março de 2013, Lisboa, LNEC. Aceite para publicação em 7 de Novembro de 2012, no prelo.

Movimentos de resistência aos processos de renovação conservadora e excludente no Centro Histórico de Salvador

Laila Nazem Mourad, Doutora em Arquitetura e Urbanismo - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia, mourad.laila7@gmail.com.

Nelson Baltrusis, Doutor em Arquitetura e Urbanismo FAUUSP, professor adjunto do Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial da Universidade Católica do Salvador, nbaltrusis@hotmail.com.

Resumo

Esse texto trata das formas de poder exercidas pelo Estado no Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador, concebido nos anos 1990. Evidenciando as contradições explicitadas na 7ª. Etapa, a distância entre o discurso e a prática (oficial) que se contrapõe à luta dos movimentos sociais pela reforma urbana é pela consolidação do direito à cidade e a cidadania para todos que pode ser entendido, nesse caso, como o direito de permanecer no centro.

Palavras-Chaves

Centro Histórico de Salvador, Movimentos de resistência, exclusão sócio-espacial

Abstract

This text aims to discuss forms of power exercised by the state in Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador, idealized in the 1990s. Evidencing the contradictions explained in the 7th. Stage, the distance between the discourse and practice (official) that opposes the struggle of social movements for urban reform is the consolidation of the right to the city and citizenship for all that can be understood in this case, as the right to stay in the center

Keywords

Historic Centre of Salvador, Resistance movements, socio-spatial exclusion.

1. Introdução

Primeiro passo é tomar conta do Espaço. Tem espaço à beça, e só você sabe o que pode fazer do seu. Antes ocupe, depois, se vire. Não se esqueça de que você está cercado. Olhe em volta e dê um role. Cuidado com as imitações. (Torquato Neto, 1971).

As intervenções do centro antigo da cidade de Salvador tiveram início na década de 1970 e atuaram no sentido de fragmentar, esconder ou afastar os moradores pobres de seu território. Territórios esses que foram apropriados, ao longo do tempo, pela população pobre e onde se sobrepuseram o seu modo de

vida em relação ao ambiente construído. Essas intervenções foram pensadas e executadas de acordo com um tipo de urbanismo excludente, que privilegia as intervenções-cenários voltadas ao turismo em contraposição a manutenção dos moradores tradicionais. De acordo com essa lógica ARANTES (2000) destaca que o uso da imagem e da cultura tem sido um elemento central nos projetos de renovação que se utiliza de uma arquitetura-espetáculo para recriar cenários.

Para Fernandes

[diversas] dessas experiências têm sido profundamente marcadas por uma lógica neoliberal, guiadas pelos princípios do planejamento estratégico e da competição entre cidades no mercado internacional. Em geral, essa política se ancora na execução ou na tentativa de implementação de programas e projetos fundados na reconquista de áreas restritas dos centros pelo capital corporativo e especulativo, pela gentrificação social e pela construção de horizontes simbólicos banalizados e midiáticos. A eles, com força crescente, sobrepõem-se estratégias vinculadas ao turismo, que instaura um excitado e voraz consumo da urbanidade, simétrico à velocidade dos tempos de consumo que podem ser dedicados pelo turista, que deixou de ser aprendiz, a cada cidade. (FERNANDES, 2008, p.31)

O discurso que prega revitalização, reabilitação, revalorização, reciclagem, promoção, requalificação, entre outros encobre de fato um processo de higienização social e expulsão da população pobre, ampliando dessa forma a desigualdade sócio-espacial em nossas cidades.

Esse trabalho pretende tratar das formas de poder exercidas pelo Estado no Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador - PRCH, concebido nos anos 1990.¹ Evidenciando as contradições explicitadas na 7ª. Etapa, a distância entre o discurso e a prática (oficial) que se contrapõe à luta dos movimentos sociais pela reforma urbana é pela consolidação do direito à cidade e a cidadania para todos que pode ser entendido, nesse caso, como o direito de permanecer no centro.

O discurso que orientou essa última etapa buscava responder as críticas ao modelo implantado nas 6 etapas anteriores - a falta de sustentabilidade e a monofuncionalidade do projeto. O que conduziu à formatação de um projeto com o objetivo de reforçar a função residencial e a mistura de uso, diferenciando-se das etapas anteriores (SANT'ANNA: 2004). Porém observamos que a principal característica da 7ª Etapa no projeto original, foi a sua recuperação para o uso residencial em larga escala, incorporando a diversidade de uso, mas não a diversidade social. A possibilidade de abertura do acesso à moradia para as diferentes classes sociais, com prioridade para os residentes nem foi cogitado.

Essa lógica começa ser alterada depois da denúncia que a Relatoria dos Direitos à Moradia Digna da ONU em 2004, constatou a violação de vários direitos. Essa denúncia resultou num Termo de Ajustamento de Conduta e previa que os moradores organizados junto a Associação dos Moradores e

¹ O Programa foi concebido em sete etapas, esse texto pretende se concentrar nas intervenções programadas para a 7ª. Etapa que tiveram início a partir de 2002.

Amigos do Centro Histórico - AMACH fossem atendidos através de um programa de moradia social visando sua permanência no local.

Pelo menos em tese, essa premissa vem sendo incorporada no PRCH, que objetiva:

[...] definir, construir e instituir instrumentos que possibilitem a sustentabilidade do Centro Antigo, integrando-o às dinâmicas sociais, urbanas e econômicas da cidade, com vista a encontrar os meios que levarão a um território urbano que seja bom para morar, trabalhar, frequentar e visitar; socialmente justo, culturalmente aceito, e economicamente viável, ambientalmente sustentável e devidamente apropriado pelos seus usuários. (BAHIA, 2008, pp. 19 e 20).

Na prática esse discurso, sem as devidas ações, como por exemplo, a definição, criação e instituição de instrumentos adequados que garantam a permanência e salvaguardas para os moradores tradicionais, acabam se transformando uma mera carta de intenções. O que se verifica é um processo de desgaste do movimento de moradores, marcado pela demora na execução e entrega das obras que garantiria a permanência dessa população. Por outro lado, percebe-se, como destaca Mourad (2011), que existe uma apropriação de territórios pelos agentes de mercado, que demarcam e criam regras e padrões diferenciados para seus empreendimentos.

Nas cidades, o caráter disciplinador está presente no ordenamento urbanístico. Através dessa concepção de disciplina de ordem e desordem que se produz as cidades segregadas, compostas por territórios demarcados onde convive às vezes no mesmo espaço: ricos e pobres, juntos, porém separados por uma barreira simbólica, que estabelece uma hierarquia espacial expressa pela localização, acesso a bens e serviços.

Apoiada nessa idéia de disciplina, Rolnik destaca que ela,

(...) está presente, invisível e silenciosamente a uma teia poderosa: a legalidade urbana, ou seja, o conjunto de leis, decretos, e normas urbanísticas e de construção que regulam a produção do espaço da cidade. Mais além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção do espaço da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder. (ROLNIK, 1997, P. 13)

Essa concepção pode ser traduzida pelo urbanismo funcionalista, pelo planejamento urbano tecnocrático que se estrutura da seguinte forma:

- Na funcionalidade urbana. O desenho urbano segue a função considerando que a concepção de vida urbana resume-se em habitar, trabalhar, circular e cultivar o corpo e o espírito;
- Na valorização do conhecimento técnico e científico e do profissional fundamentado nas metodologias de análise e de implantação; os estudos têm de dar conta de absolutamente todos os aspectos da realidade e de controle total de seu funcionamento. Nessa lógica, FOUCAULT ressalta que *“o poder produz saber que se fortalece e reproduz o poder - “poder-saber” [eles] estão diretamente relacionados!;*

- A valorização da separação de usos urbanos, configurando uma distribuição compartimentada das funções e das atividades urbanas na proposição de soluções, em suma, um zoneamento funcional;

Em última instância esse caráter disciplinador pode ser traduzido pelo zoneamento funcionalista. Entendido por Rolnik como o “*instrumento fundamental de coerção utilizado pelo poder político. O zoneamento funcionalista e as leis urbanísticas ao longo do tempo têm garantido a proteção do espaço das elites*”. O poder da legislação em definir padrões “*opera o milagre de desenhar uma muralha invisível e, ao mesmo tempo, criar uma mercadoria exclusiva no mercado de terras e imóveis*”. (1987, p. 46) Delimitando dessa forma, tanto os territórios dos ricos e determinando onde deverá se instalar os mais pobres. Isso garantiria a “*preservação do território da elite da invasão de usos indesejados e degradantes, visando a manutenção do seu valor de mercado*”. (1987, p. 50).

Embora exista uma rede de vigilância, com o caráter disciplinador, Certau destaca que existem os que não se submetem a elas. Para ele “*os procedimentos populares (...) que jogam com os mecanismos de disciplina e não se conformam a ela a não ser para alterá-las.*” Destacando que a maneira de fazer atua como uma contrapartida (do lado dos dominados) “*dos processos mudos que organizam a ordenação sociopolítica*”. Segundo sua lógica “*as maneiras de fazer constituem as mil práticas pelas quais os usuários se reapropriam do espaço.*” (CERTEAU, 2004, pp. 41-42).

Neste sentido, apesar do poder regulador e opressor do Estado aliada a pressão especulativa do mercado, podemos dizer que existe alguma resistência, uma parte da população pobre se recusa a aceitar esse processo higienizador e se utiliza de estratégias para permanecer, e manter seu modo de vida. Ocupam imóveis vazios, resistem ao despejo forçado, realizam manifestações e com o apoio do Ministério Público e ONGs ajuízam ações civis públicas no sentido de garantir o direito à cidade e o de permanecer na área central.

2. Movimentos de resistência

O Centro Histórico de Salvador pode ser caracterizado como um espaço de resistência ao processo de renovação conservadora e excludente. Diversos agentes sociais contrapondo a visão dominante, entre os quais destacamos os movimentos de luta pelo direito a moradia digna, ONGs, assessorias técnicas e Universidade. Entre os movimentos organizados ressaltamos a atuação da Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico de Salvador (AMACH); a União dos Movimentos de Moradia do Estado da Bahia (UMP), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), o Movimento dos Sem Tetos de Salvador (MSTS), o Movimento em Defesa da Moradia e do Trabalho (MDMT), o Movimento dos Moradores em Situação de Rua de Salvador, Frente de Luta Popular - Vila Nova Esperança (Rocinha) (FLP), Moradores da Vila Coração de Maria, ameaçados de despejo, os Moradores da Rua Ribeiro dos Santos, entre outros. Atuam também as seguintes entidades da sociedade civil organizada a Comissão de Justiça e Paz de Salvador; o Centro de Estudos e Ação

Social (CEAS), a Assessoria jurídica da Associação Vida Brasil. Além da Promotoria de Justiça do Ministério Público e do Núcleo de Defensoria Pública.

A participação desses agentes se dá de forma diferenciada. Os movimentos tem um papel de destaque como agente mobilizador e formulador de propostas. As universidades desenvolvem pesquisas problematizando e articulando apoios. As ONGs subsidiam e apoiam os movimentos nas ações.

Podemos destacar alguns marcos dessas resistências: Em 2004 e em 2008 foram realizadas pela Relatoria dos Direitos Humanos duas missões que identificaram uma serie de violações aos direitos dos moradores, entre as quais destacamos as violações à moradia adequada, à gestão democrática da cidade, à identidade e manifestação cultural e ao direito ao trabalho. O relatório serviu como instrumento de pressão dos movimentos contribuindo para a reestruturação da intervenção da 7ª Etapa através de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

2.1 Processos de resistências

Talvez a maior conquista seja a capacidade do movimento em resistir as propostas saneadoras do projeto de renovação do Centro Histórico. Organizar, ocupar e resistir. Atualmente existem no Centro Antigo de Salvador 15 ocupações consolidadas, abrigando aproximadamente 1.000 famílias.

Quadro - Processos de resistências

Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico de Salvador (AMACH)



Foto cedida pela AMACH

Após um processo de intenso conflito, foi assinado em 1º de junho de 2005 o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, garantindo a permanência de 103 famílias na área da 7ª Etapa do Centro Histórico de Salvador. O TAC previa a criação de um Comitê Gestor como instância participativa efetiva da comunidade no projeto, além de análise e deliberação sobre requerimentos apresentados pelas famílias cadastradas. O comitê é composto por representantes do estado, da associação dos moradores, das ONGs e da universidade. O projeto foi reestruturado, incluído no Programa de Habitação de Interesse Social - PHIS, composto de 103 apartamentos e 13 pontos comerciais (não concluídos até o momento).

Vila Nova Esperança

Os moradores da Vila Nova Esperança (Rocinha do Centro Histórico), integrantes da Frente de Luta Popular (FLP) denunciaram em 2004 as ameaças de despejo forçado; em 2007 teve assegurado pelo governo do Estado a desapropriação da área com a garantia de retorno após a construção de 66 unidades habitacionais (ainda não realizadas). Envolveram representantes do município e do estado para formular diretrizes do Projeto de Requalificação da Vila Nova Esperança. Foi garantido as famílias o aluguel de imóveis próximo do centro histórico durante o período de obra, assim como o atendimento imediato as famílias que se encontram em situação de risco; Em 2008 foi construindo o Termo de Compromisso, com objetivo de garantir as condições de permanência



Foto de Olmo Lacerda

Edifício Lord



Foto de MORAES, Lúcia; DAYRELL, Marcelo.

Prédio da Prefeitura, na Ladeira da Praça



Foto de MORAES, Lúcia; DAYRELL, Marcelo.

da população original e o cumprimento dos direitos humanos e sociais.

O edifício Lord foi construído há mais de 40 anos; porém, o proprietário não finalizou a obra e o deixou abandonado; o que levou à sua deterioração. O Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) ocupou em setembro de 2006 com 97 famílias o edifício. Buscando dar uma função social para o imóvel, reivindicando a reforma do prédio para uso como moradia pelas famílias.

Embora o movimento tenha realizado diversas articulações para defender o seu direito de permanecer no centro histórico. A situação de extrema vulnerabilidade social, econômica e ambiental, e as ameaças constantes de despejo forçado, conduziram ao deslocamento das famílias para um conjunto habitacional no Jardim das Margaridas, distante do centro.

A ocupação conta com a organização do Movimento de Defesa dos Trabalhadores e da Moradia (MDMT) do Centro histórico de Salvador. O edifício é de propriedade pública e por vários anos teve, em suas dependências, funções administrativas da Prefeitura de Salvador.

Desde 2004 os moradores lutam para que o imóvel seja transformado em moradia adequada.

A comunidade local reivindica junto ao Poder Público que o Projeto da Sétima Etapa seja extensivo até ao edifício da Ladeira, assim como que o Edifício seja incluído como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) na Área Central

Em 2007, os movimentos articularam conjuntamente com a Defensoria Pública, ONGs, representantes da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa e representantes do poder público (estado e município) vistorias no conjunto das ocupações existentes na cidade. O objetivo dessa ação foi o de explicitar dimensão e a precariedade sócio-urbana e econômica dessas ocupações. Esse levantamento serviu para dimensionar o problema e constatou-se a vulnerabilidade desses grupos ameaçados de despejo forçado, além das condições de precariedade habitacional. Em relação à área central constatou-se uma forte relação dessas famílias com o seu local de moradia, seja por vínculos afetivos, econômicos ou culturais. Essas vistorias resultaram num mapeamento das ocupações existentes e suas demandas, dando visibilidade ao problema.

Essas ocupações evidenciam a não utilização ou subutilização de imóveis, e espaços abandonados pelas atividades econômicas e administrativas nas décadas de 1970/80. Período que de acordo com Gordilho-Souza o centro passa a vivenciar

(...) um processo de esvaziamento e decadência a partir de então, sobretudo com a abertura da Av. Paralela, a construção do Centro Administrativo da Bahia, pelo governo estadual, concomitantemente à implantação de um novo centro comercial nessa área, com a construção do Shopping Center Iguatemi (GORDILHO-SOUZA, 2009, p. 15).

Outro debate pautado por essa articulação foi a de contribuir na discussão sobre o abandono dos imóveis e a falta de equilíbrio da produção do espaço urbano. Conforme Fernandes:

(...) a centralidade tradicional não existe isoladamente, ela está estreitamente articulada à dinâmica urbana da cidade como um todo e às outras centralidades em particular. O que acontece num lugar ressoa no outro e o movimenta. Assim, importa perceber que a tendência de esvaziamento dos centros tradicionais está diretamente vinculada aos processos gerais de produção do espaço urbano. Nesse sentido, a oferta contínua e ilimitada de espaço novo, particularmente concentrada em novas centralidades, com forte caráter especulativo, tem um papel fundamental nessa configuração. Não podemos entender a produção de centralidades – esvaziadas ou dinâmicas – se esses dois elementos não forem trabalhados em conjunto. (FERNANDES:2008, p.32)

3. Recuperar para quem

A 7ª etapa do programa era entendida pelos governantes pela sua importância histórico-cultural e porque completaria o processo de recuperação do Centro Histórico de Salvador em sua totalidade.² No

2 A recuperação do patrimônio cultural da 7ª etapa foi estruturada em 2002, pelo Ministério da Cultura, e o Estado da Bahia, com a participação do município de Salvador. O convênio foi firmado através do Programa de

entanto em sua argumentação, exposta no documento técnico, que fundamentou o projeto, percebe-se que a estratégia era de recuperar o patrimônio e retirar a população pobre que ali residia. A justificativa que o documento apontava se relacionava com recuperação de sete monumentos históricos e de 76 casarões, além da execução de um estacionamento e infraestrutura.

Argumentava-se que a área apresentava

[uma] alta concentração de imóveis em ruínas ou em péssimo estado de conservação, associado à marginalidade social e urbana ali observada, foram fatores decisivos para sua seleção dentro do Programa Monumenta, sem o que a recuperação e reutilização efetiva do Pelourinho não seria possível. (BRASIL-BID, 2002, p 09)³

Segundo documento do Ministério da Cultura (2002), a área de recuperação prevista na 7ª Etapa era “vista como um local degradado e perigoso, reduto de marginais, prostitutas, travestis e de desocupados, sendo vulgarmente chamada de “cracolândia”, devido à existência de pontos de tráfico e consumo de drogas.” (BRASIL, 2002, p. 46).⁴ Atribuía-se ao local da intervenção um caráter negativo aos moradores da área. Destacando “uma identidade negativa” marcada “(...) por marginalidade social, econômica e urbana. (...) A reversão deste quadro é de fundamental importância para obtenção de uma valorização da área e, portanto, devem se tomar medidas que resultem em uma imagem positiva.” (BRASIL, 2002, p. 36). Distanciando os pobres das áreas mais valorizadas, promovendo com isso áreas de exclusividade social.

3.1 Microterritórios da pobreza.

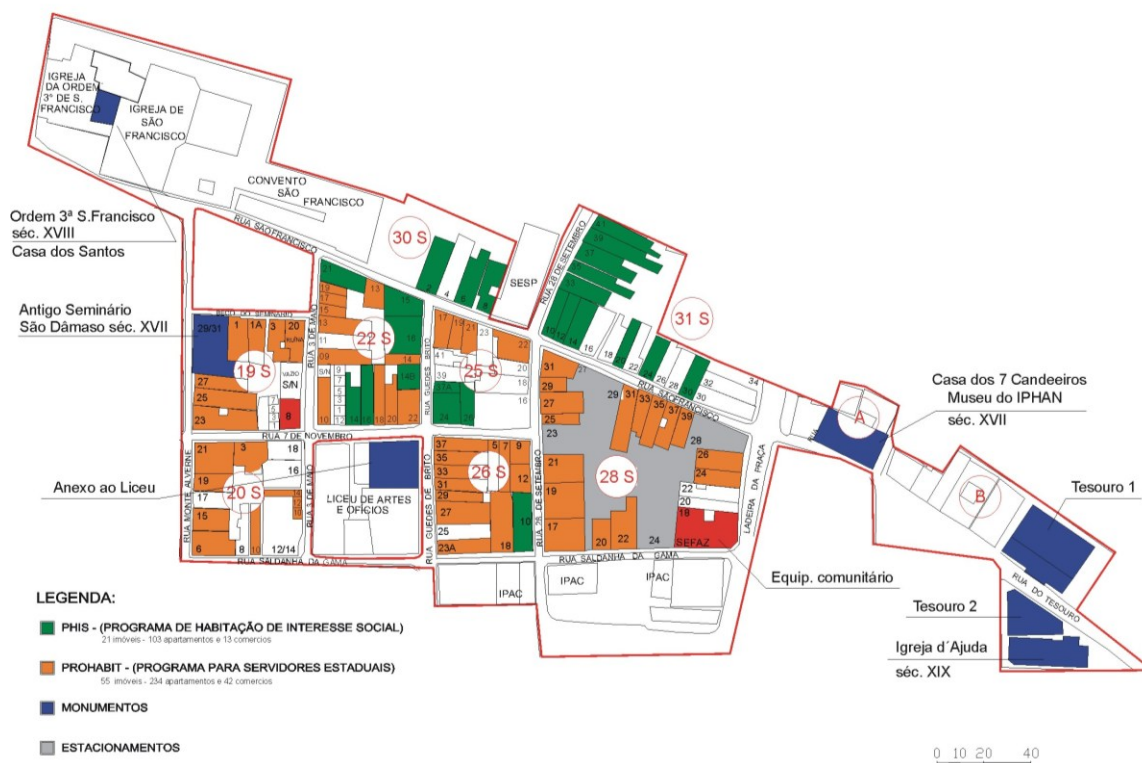
O projeto organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, através do desmonte do modo de vida e da micropolítica familiar dos grupos. Em 2005, com o TAC, o projeto da 7ª etapa foi revisto. Porém, o atendimento às 103 famílias se faria nos imóveis situados na área delimitada em verde no mapa, demarcando o território dos pobres à ruas já estigmatizadas como território dos drogados, prostitutas. (ver Mapa)

Preservação de Patrimônio Cultural Urbano (Programa Monumenta) do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico (IPHAN), do Ministério da Cultura, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Programa das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), além de recursos de contrapartida do governo Estadual.

³ Documento: Resumo executivo elaborado pela empresa contratada SETEPLA TECNOMETAL engenharia. Título: Programa Estratégico do PPA 2000-2003(Avança Brasil) objetivo do contrato de empréstimo 1200/OC-BR, entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID – Projeto de Recuperação da 7ª Etapa do Centro Histórico de Salvador, maio /2002, pg 9.

⁴ BRASIL. Ministério da Cultura. Programa Monumenta/Banco Interamericano de Desenvolvimento. Projeto de recuperação da 7ª etapa do Centro Histórico de Salvador. UEP – Salvador. Perfil do Projeto. Vol. 2. Brasília, 2002. p. 46.

PROGRAMA MONUMENTA - RECUPERAÇÃO DA 7ª ETAPA DO CHS



O interessante é que os técnicos do governo estadual falam na importância da mistura social, porém na prática eles separam completamente os pobres que já morava na área dos futuros moradores. A ideia é a de garantia de reserva de valor do imóvel somada com a separação de classe social.

Por exemplo, embora a quadra 19S abrigasse a demanda acordada no TAC essa quadra toda foi destinada para o Programa de Habitação para os Servidores Estaduais. O mesmo aconteceu na quadra 20S localizada a 45 metros da Praça do Terreiro que acolhia 45% das famílias.

Conforme Rose⁵ uma das moradoras do local destaca que “*nós queremos permanecer nesse imóvel porque esse espaço é a nossa história de vida, o modo de vida e costume estão aqui conservado por nós*”. Podemos perceber que essa quadra perpendicular a Praça da Sé está próxima dos monumentos e pontos comerciais de intensa circulação de turista - área de importante valorização fundiária.

A proposta de recuperação desarticula as relações sociais. Os moradores serão atendidos dentre os diversos imóveis que compõe o programa de habitação de interesse social; porém não houve uma preocupação em conservar a concepção contida na proteção ao patrimônio cultural, que passa pela diversidade cultural, onde o cotidiano de grupos e categorias sociais é reconhecido como dignos de preservação.

No mínimo deveria ser feito um debate para entender as necessidades de todos que convivem nessa região⁶, assim como construir alternativas para o atendimento ao compromisso assumido pelo Estado

⁵ Integrante do Termo de Ajustamento de Conduta

⁶ Moradores, comerciantes, prestadores de serviços, grupos culturais, ONGs, entre outros.

junto ao Termo de Ajustamento de Conduta, que define em seu item 7 que “o projeto de recuperação da 7ª etapa do Centro Histórico de Salvador será objeto de discussão com a comunidade, visando a compatibilização das unidades habitacionais à composição das famílias, definindo-se os equipamentos coletivos e o programa de ação”.

Sem a concretização desse pressuposto não é possível fazer política de integração econômica e social, pois a manutenção da população e o repovoamento do centro e, portanto a sustentabilidade da sua revitalização depende da reintrodução do comércio de proximidade, de serviços, de atividades turísticas e culturais, entre outras. Além de ações concretas no sentido implantarem equipamentos e serviços público que apoiam a função residencial. Dificilmente, o programa conseguirá inserir a área central na dinâmica do desenvolvimento da cidade como um todo.

4. Considerações finais

Ao longo desse artigo buscamos evidenciar as formas de poder exercidas pelo Estado na 7ª Etapa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador. Verificamos que o projeto reforça a segregação sócio-espacial e a distribuição de funções no espaço urbano. Acentuando, a concepção das zonas funcionais por uma lógica econômica da localização. A delimitação do território dos pobres é uma forma o controle exercido pelo Estado, a acentuada especialização, que se manifestaria sobre a caracterização do espaço urbano, pouco contribui para a melhoria de nossas cidades.

Entre os principais desafios no processo de revitalização do Centro Histórico de Salvador identificamos a necessidade de romper com a lógica dos agentes públicos e privados de exclusão sócio-espacial. Enfrentar as contradições existentes entre preservação do patrimônio construído e a manutenção dos moradores tradicionais.

Paradoxalmente, atribui-se ao patrimônio cultural das cidades a expressão patrimônio urbano. Esta expressão reúne todos os elementos formadores da identidade de determinado lugar, ou seja: o patrimônio arquitetônico, os equipamentos, símbolos, espaços livres, espécies naturais, o próprio traçado urbano, a paisagem da cidade como um todo, considerando seus valores históricos, sociais, culturais, técnicos, formais, afetivos e as inter-relações entre eles.

O modelo de intervenção dominante se pauta pela construção de “cenários para atrair os negócios do turismo, separando o centro histórico do restante da cidade, descaracterizando o processo de ocupação não apenas do ponto de vista do patrimônio arquitetônico, mas pela ausência das formas de ocupação costumeiras, de apropriação por parte dos cidadãos” (MOURAD e BALTRUSIS, 2010).

A ausência de instrumentos de indução na área central que garantam a recuperação e salvaguarda patrimonial e social, conduzindo ao abandono do Centro histórico. Contribuindo, dessa forma, para ampliar o processo de destruição do patrimônio urbano e a expulsão da população mais pobre. Consolidando um processo de revalorização imobiliária e fundiária na área, através da produção de vazios. Isso acontece, entre outras razões, porque a aquisição de imóveis degradados ou em ruínas,

sem a devida reabilitação, gera um intenso processo de valorização imobiliária especulativa. (MOURAD, 2011)

Esta situação é causada, entre outras razões, pela omissão do plano diretor de instrumentos eficazes para combater a produção dos vazios e a não inclusão dos mais pobres. O total desrespeito aos princípios norteadores do Estatuto da Cidade, principalmente no que diz respeito a função social da cidade e da propriedade urbana, e que deveriam utilizados nos imóveis reabilitados no centro antigo. A visão conservadora dos técnicos marcada pela despolitização do discurso. Na prática, o que se observa é a ausência do debate sobre os impactos de produção imobiliária na cidade como um todo e no centro histórico, particularmente.

Referências bibliográficas

Livros

Certeau, M. (1994). A invenção do cotidiano. Petrópolis, Vozes, 313. P

Foucault, M. (1987). Vigiar e punir, nascimento da prisão, Petrópolis, Vozes, 288 p.

Rolnik, R. (1997). A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo, São Paulo, Nobel, 239 p

Capítulos de livros

Arantes, O. (2000). Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando Consensos, O. Arantes, C. Vainer, E. Maricato, (Eds.) Petrópolis, Vozes: 11-74.

Mourad, L. N. & Baltrusis, N. (2010). Lutas pela conquista do direito à moradia no Centro Histórico de Salvador, Revisitando o instituto do tombamento, E. Fernandes & B. Alfonsin, (Eds) Belo Horizonte, Fórum: 267-281

Artigos

Fernandes, A. (2008). Centro antigo de Salvador: centralidades em disputa e desafios à ação, Infocultura (2), Salvador, Bahia, 30-35.

Teses

Mourad, L. N. (2011). O processo de gentrificação do centro antigo de Salvador 2000 a 2010, Doutorado, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

Sant'Anna, M. (2004). A cidade-atração: a norma de preservação dos centros urbanos no Brasil dos anos 90. Doutorado, Universidade Federal da Bahia, Salvador

Documentos oficiais

BAHIA, Governo do Estado e Ministério da Cultura. (2002). Convênio nº394/2002, Salvador.

BRASIL, Republica Federativa do. (2002). Resumo executivo do Programa Estratégico do PPA 2000-2003 (Avança Brasil) objetivo do contrato de empréstimo 1200/OC-BR, entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID – Projeto de Recuperação da 7ª Etapa do Centro Histórico de Salvador.

Relatórios

Gordilho-Souza A. M. (2009). Ocupação Urbana e Ambiente, Relatório da 2ª Etapa, Caracterização Físico-Territorial e Urbanística, UNESCO/SECULT, Salvador, Bahia, 36 p.

Moraes, L & Dayrell, M. (2008). Moradia Popular no Centro Antigo de Salvador, Relatório da missão de monitoramento à cidade de Salvador, disponível em http://www.dhescbrasil.org.br/attachments/146_RELATORIO%20MISSAO%20MORADIA%20MONITORAMENTO%20SALVADOR%202008.pdf, acessado em maio de 2012.



CEGOT

Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território

U. PORTO

FCT
Fundação para a Ciência e a Tecnologia

QREN
QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL

COMPETE
COMPETITION AND INNOVATION

UNIÃO EUROPEIA
Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

Governo da República Portuguesa