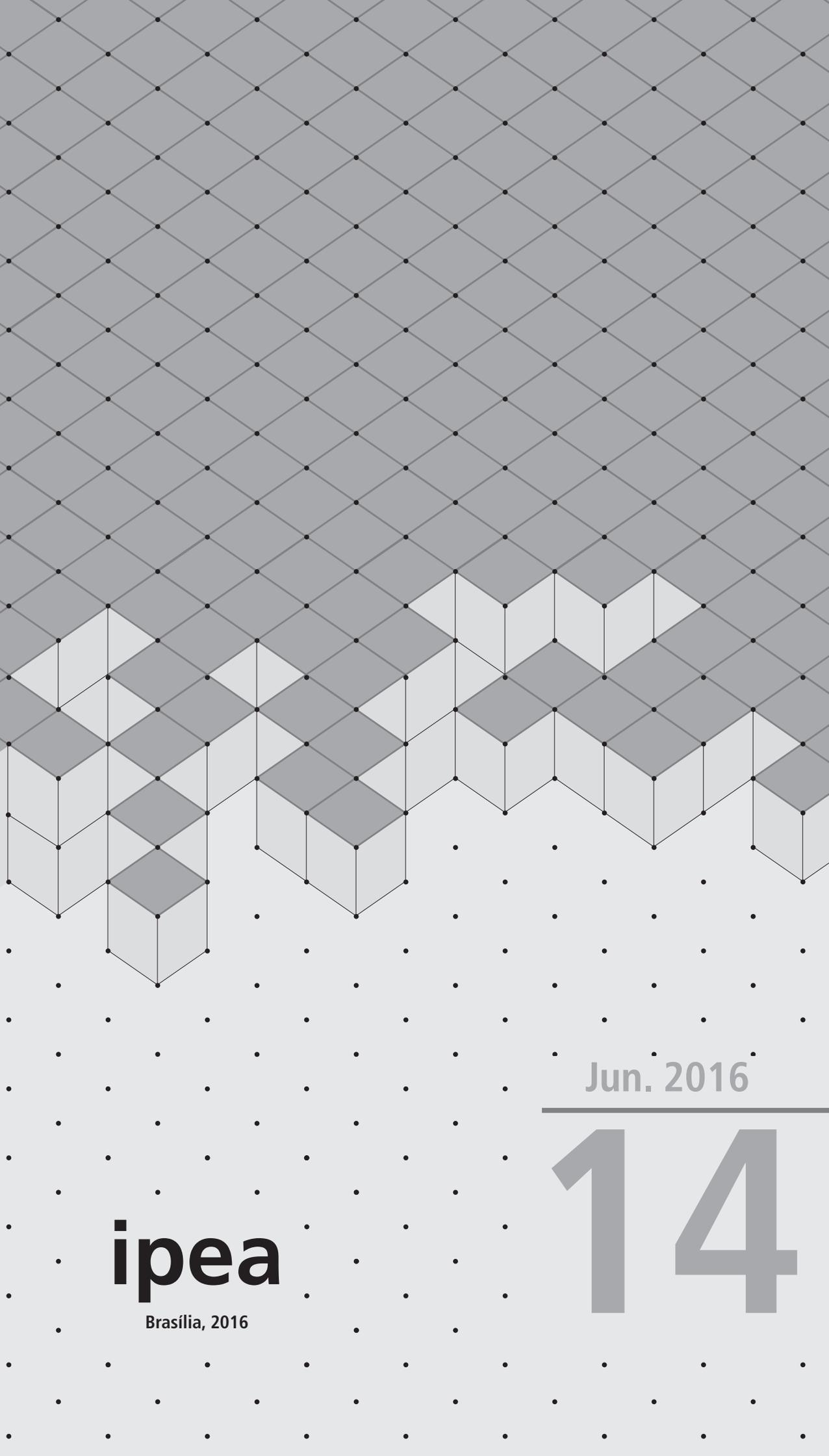


Jun. 2016



14

BOLETIM REGIONAL, URBANO E AMBIENTAL



ipea

Brasília, 2016

Jun. 2016

14

REGIONAL, URBANO E AMBIENTAL
BOLETIM

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão**
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia, Substituto**

Antonio Ernesto Lassance de Albuquerque Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Mathias Jourdain de Alencastro

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Marco Aurélio Costa

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

José Aparecido Carlos Ribeiro

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais, Substituto**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Chefe de Gabinete, Substituto

Márcio Simão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Boletim Regional, Urbano e Ambiental

CORPO EDITORIAL

Editor Responsável

Carlos Wagner de Albuquerque Oliveira

Organizadores

Maria da Piedade Morais

Paulo Conceição

Isabel Breda-Vázquez

**Membros (O corpo editorial também tem a prerrogativa
de atuar como parecerista)**

Albino Rodrigues Alvarez

Bernardo Alves Furtado

Bruno de Oliveira Cruz

Carlos Henrique Carvalho

Cleandro Henrique Krause

Guilherme Mendes Resende

Júlio César Roma

Leonardo Monteiro Monasterio

Margarida Hatem Pinto Coelho

Maria da Piedade Morais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Patrícia Alessandra Morita Sakowski

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2016

Boletim regional, urbano e ambiental / Instituto de
Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e
Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. – n. 1 (dez.
2008) – Brasília : Ipea. Dirur, 2008 –

Semestral.

ISSN 2177-1847

1. Planejamento Regional. 2. Política Regional.
3. Política Urbana. 4. Planejamento Urbano. 5. Urbanismo.
6. Política Ambiental. 7. Brasil. 8. Periódicos. I. Instituto
de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e
Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais.

CDD 307.7605

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira
responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente,
o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos,
desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais
são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
Maria da Piedade Morais Paulo Conceição Isabel Breda-Vázquez	
DESCENTRALIZAÇÃO E INVESTIMENTO PÚBLICO: DESAFIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS	9
Luiz de Mello	
A MOEDA ÚNICA EUROPEIA: ENTRE A CONSTRUÇÃO MONETÁRIA E A DESCONSTRUÇÃO EUROPEIA	19
Carla Guapo Costa	
DESENVOLVIMENTO POLICÊNTRICO NA EUROPA: UMA REFLEXÃO CRÍTICA SOBRE UM CONCEITO DE POLÍTICAS NORMATIVAS.....	39
Evert J. Meijers	
O PAPEL DAS MUDANÇAS RESIDENCIAIS NA EVOLUÇÃO DOS PERFIS SOCIODEMOGRÁFICOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS ESPANHOLAS NO INÍCIO DO SÉCULO XXI	51
Antonio López Gay Joaquín Recaño Valverde	
CINCO DÉCADAS DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PORTUGAL	73
José da Silva Costa	
POLÍTICAS TERRITORIAIS E COORDENAÇÃO INTERMUNICIPAL EM PORTUGAL: OS DILEMAS DA AÇÃO COLETIVA	83
Carlos Oliveira Isabel Breda-Vázquez	
O PLANEAMENTO DE CIDADES EM CONTRAÇÃO: O CASO DO PORTO.....	93
Sílvia Sousa Paulo Pinho	
A ANÁLISE PROSPETIVA: UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA EXPLORATÓRIA APLICADA AO MERCADO DA HABITAÇÃO	107
João Marques Eduardo Castro Monique Borges	
LISBOA INTERROMPIDA: TRANSFORMAÇÕES OU DESAFIOS?	119
Inês Moreira José Vargas Sofia Morgado	

TRANSFORMAR O TERRITÓRIO PROMOVENDO A CIDADANIA: METODOLOGIA EM EVOLUÇÃO NOS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS DE LISBOA E CASCAIS	143
Giovanni Allegretti Nelson Dias Sofia Antunes	
A ACESSIBILIDADE COMO UM BEM SOCIAL E UM BEM ECONÔMICO: EXISTE NECESSIDADE DE UMA MUDANÇA DE PARADIGMA?	177
Rosário Macário	
ESPECIFICIDADES REGIONAIS, ECONÔMICAS, TECNOLÓGICAS, AMBIENTAIS E INSTITUCIONAIS DA IBERO-AMÉRICA	201
Tomaz Ponce Dentinho	
A ABORDAGEM TERRITORIAL DO PROGRAMA LEADER NA EUROPA E SUA TRANSFERÊNCIA INSTITUCIONAL AO CONTEXTO LATINO-AMERICANO: UMA ANÁLISE CRÍTICA	219
João Paulo Ghesti Sandro Pereira Silva	

APRESENTAÇÃO

Maria da Piedade Morais¹
Paulo Conceição²
Isabel Breda-Vázquez³

Esta edição especial do *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, resultado de uma parceria entre o Ipea e o Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente das Universidades do Porto e de Coimbra (Citta.up.uc),⁴ publica um conjunto de artigos,⁵ propositadamente diversos nos temas e nas perspetivas disciplinares, que têm em comum a referência predominante ao contexto europeu. Falam, nesse contexto, de processos de mudança, de crise e de reconfiguração. Chamam atenção para a importância da dimensão territorial desses processos e, de uma forma ou de outra, apontam para a necessária procura de novos instrumentos de análise e de políticas públicas capazes de trabalhar essa dimensão.

O foco na situação europeia justifica algumas considerações iniciais, de enquadramento. Trata-se obviamente de um contexto complexo, que pode ser observado sublinhando a sua especificidade, muito presente nas preocupações e nos conceitos utilizados nos artigos deste boletim. Especificidade, por exemplo, do perfil e da forma das cidades europeias e de uma estrutura espacial mais policêntrica, marcada pela importância de uma rede densa de cidades de dimensão intermédia. Especificidade do chamado modelo social europeu, baseado na procura de uma articulação explícita entre a competitividade e o bem-estar e a coesão social. Especificidade, também, da União Europeia como construção política, que coloca a questão do significado da escala europeia e da chamada europeização das políticas, da relação entre as várias escalas de governo, das formas de cidadania que lhe estão associadas, incluindo a questão da definição de novos espaços pertinentes de cooperação e de intervenção, situados para além das divisões político-administrativas tradicionais.

Essa afirmação dos vários traços da especificidade do contexto europeu não pode, no entanto, ser desligada de duas outras observações, uma reconhecendo na Europa a profunda diversidade interna e mesmo a divergência de situações e de modelos, e outra identificando

1. Técnica em Planeamento e Pesquisa (TPP) da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail*: <piidade@ipea.gov.br>.

2. Professor Auxiliar e Investigador do Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente (Citta) da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (Feup). *E-mail*: <pssc@fe.up.pt>.

3. Professora-associada com agregação e coordenadora do Grupo de Investigação sobre Habitação e Planeamento Urbano no Citta da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (Feup). *E-mail*: <ivazquez@fe.up.pt>.

4. Informações sobre o Citta.up.uc e suas principais linhas de investigação podem ser encontradas no *site* <<http://citta.fe.up.pt/>>.

5. Nota do Editorial: a revisão dos textos redigidos em português de Portugal procurou manter o registro dos originais e respeitar os padrões estabelecidos pelo Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa da Academia Brasileira de Letras (Volp/ABL) (disponível em: <<http://goo.gl/dW4aA5>>).

a presença de vários elementos de mudança que colocam interrogações importantes ao desenvolvimento futuro desse território. Uma breve leitura de documentos oficiais da União Europeia, como a *Agenda Territorial da União Europeia 2020*⁶ e os textos que acompanharam a sua preparação, permite elaborar uma primeira síntese destas mudanças e interrogações, sublinhando, ao mesmo tempo, a preocupação com os efeitos espacialmente muito desiguais desses processos. Refere-se, em primeiro lugar, à sobreposição dos efeitos mais gerais da globalização e da crise financeira e econômica, iniciada em 2007, de que resulta a dificuldade em assegurar o crescimento econômico, o enfraquecimento das relações entre crescimento, emprego e bem-estar social e, por meio das chamadas políticas de austeridade, da capacidade de intervenção do Estado. Referem-se, depois, às dificuldades de aprofundamento dos processos de alargamento e de integração da União Europeia. Assinalam-se os desafios associados às mudanças e aos contrastes demográficos e sociais, com o declínio demográfico de algumas cidades e regiões; o envelhecimento da população; a importância acrescida das migrações; e a presença de fatores de segregação de grupos vulneráveis. Referem-se, por fim, às questões relacionadas com as mudanças climáticas, a energia e a biodiversidade.

A compreensão de todos esses aspetos, aqui apenas enunciados, requer uma atenção aos territórios, quer do ponto de vista da compreensão das desigualdades associadas a esses processos, quer do ponto de vista do entendimento das condições de inovação, de mobilização dos agentes e de mudança. Disso mesmo é expressão, no contexto europeu, o recurso a conceitos, de definição ainda imprecisa e que remete a dimensões analíticas e normativas, como coesão territorial, capital territorial ou impacto territorial das políticas públicas.

É nesse contexto geral que se situam os artigos que compõem esta edição especial do *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*.

Abre esta coletânea o artigo *Descentralização e investimento público: desafios e políticas públicas*, de autoria de Luiz de Mello, economista da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que aborda, em um contexto mais vasto que o europeu, as tendências do investimento público e a problemática dos modelos de provisão de infraestruturas. O autor identifica o modo como os processos de descentralização põem em evidência a importância crescente dos governos subnacionais e discute os desafios associados à formulação de políticas públicas favoráveis ao investimento.

O trabalho seguinte, de Carla Guapo Costa, intitulado *A moeda única europeia: entre a construção monetária e a desconstrução europeia*, analisa, a partir do exemplo da moeda única, o que designa como os paradoxos da construção europeia. As tensões entre o projeto político e os fundamentos econômicos, entre a procura da integração e harmonização das políticas e a heterogeneidade dos países constituem aspetos centrais da reflexão desenvolvida pela autora.

A questão da reconfiguração das escalas de intervenção e da importância da dimensão metropolitana constitui o contributo principal de dois artigos desta coletânea. Evert J. Meijers, em seu artigo *Desenvolvimento policêntrico na Europa: uma reflexão crítica sobre um conceito de políticas normativas*, apresenta e discute o conceito de policentrismo, que constitui uma das referências centrais do debate europeu sobre o planeamento do território.

Por sua vez, o trabalho de Carlos Oliveira e Isabel Breda-Vázquez, intitulado *Políticas territoriais e coordenação intermunicipal em Portugal: os dilemas da ação coletiva*, discute, a partir do caso português, a importância das escalas intermunicipais de intervenção.

6. Disponível em: <<http://goo.gl/9GXD29>>.

Partindo da profusão de programas e de instituições associados a esta dimensão intermunicipal, os autores analisam, de forma crítica, os vários dilemas colocados por essas experiências.

Vários outros estudos observam as mudanças em curso no contexto europeu. O artigo *O planeamento de cidades em contração: o caso do porto*, assinado por Sílvia Sousa e Paulo Pinho, introduz a referência às mudanças e ao declínio demográfico de um conjunto relevante de cidades e de regiões e aos desafios que colocam para o planeamento do território.

O trabalho elaborado por Antonio López Gay e Joaquín Recaño Valverde – *O papel das mudanças residenciais na evolução dos perfis sociodemográficos das regiões metropolitanas espanholas no início do século XXI* – discute o modo seletivo como as mudanças ocorridas no perfil demográfico e no mercado de habitação condicionam os processos de mobilidade residencial e a estrutura sociodemográfica das principais áreas metropolitanas da Espanha.

Entretanto, o artigo de João Marques, Eduardo Castro e Monique Borges, intitulado *A análise prospetiva: uma abordagem metodológica exploratória aplicada ao mercado da habitação*, referindo-se ainda às mudanças relacionadas com a habitação, trabalha, sobretudo, os desafios que se colocam ao conhecimento e ao desenho de metodologias de análise prospetiva.

No estudo *Lisboa interrompida: transformações ou desafios?*, Inês Moreira, José Vargas e Sofia Morgado utilizam o conceito de cidade da escassez para refletir sobre os processos de configuração e de mudança do território da área metropolitana de Lisboa e para propor um conjunto de questões sobre a produção e a vivência urbana do que poderá ser a cidade depois da crise.

O artigo de José da Silva Costa, intitulado *Cinco décadas de políticas de desenvolvimento regional em Portugal*, aborda, sobretudo, a relação, ao longo do tempo, entre as políticas de desenvolvimento regional em Portugal e as políticas europeias. Reconhecendo, na perspetiva da convergência regional, os resultados assimétricos destas políticas, o autor chama atenção para a importância central da relação entre política regional e políticas setoriais.

Giovanni Allegretti, Nelson Dias e Sofia Antunes, no seu artigo *Transformar o território promovendo a cidadania: metodologia em evolução nos orçamentos participativos de Lisboa e Cascais*, abordam os desafios e as experiências de cidadania no contexto atual, analisando os orçamentos participativos de Lisboa e de Cascais e seus diferentes graus de legitimação e concertação entre os cidadãos e os técnicos.

Rosário Macário, no artigo intitulado *A acessibilidade como um bem social e um bem económico: existe necessidade de uma mudança de paradigma?* centra-se nas questões relativas à avaliação económica da acessibilidade e ao financiamento dos transportes urbanos. Depois de examinar diferentes perspetivas de intervenção, conclui, uma vez mais, pela existência de uma relação entre os esquemas de financiamento dos transportes e o respetivo enquadramento institucional.

O artigo de Tomaz Ponce Dentinho, que tem por título *Especificidades regionais, económicas, tecnológicas, ambientais e institucionais da Ibero-América*, retoma, tendo em atenção, sobretudo, o caso da América Latina, a importância da referência aos contextos e à especificidade regional, preocupação que perpassa o conjunto de artigos publicados neste boletim.

Encerra esta coletânea o artigo *A abordagem territorial do programa Leader na Europa e sua transferência institucional ao contexto latino-americano: uma análise crítica*, de autoria de João Paulo Ghestie Sandro Pereira Silva, que analisa a viabilidade do uso do modelo de abordagem territorial proposto pelo programa Leader fora do contexto europeu, como referência normativa para a implementação de programas em países da América Latina,

destacando as particularidades e as limitações da transferência de programas e políticas de um contexto institucional para o outro.

Esses últimos artigos, sublinhando uma vez mais a importância do reconhecimento da especificidade dos contextos, sugerem ao mesmo tempo a relevância dos processos de aprendizagem que a partilha mais geral de perspectivas pode ajudar a promover.

Esperamos ter contribuído com os estudos de caso apresentados neste boletim para um melhor entendimento dos processos territoriais em curso no contexto europeu e latino-americano e os desafios que atualmente se colocam para a implementação de políticas públicas que visem promover a coesão territorial e a melhoria da qualidade de vida da população.

Desejamos a todos e a todas uma excelente leitura!

DESCENTRALIZAÇÃO E INVESTIMENTO PÚBLICO: DESAFIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Luiz de Mello²

RESUMO

Há uma crescente demanda por infraestrutura em todo o mundo. Ao mesmo tempo, os governos, incluindo a nível local, estão fazendo esforços no sentido de consolidar as suas finanças públicas, em especial nas economias maduras e altamente endividadas, e de responder aos desafios relacionados ao envelhecimento da população, à urbanização e às necessidades sociais, especialmente nas economias emergentes e nos países em desenvolvimento. Em algumas regiões do mundo, como a América Latina, o investimento é comparativamente baixo em relação ao produto interno bruto (PIB), assim como a qualidade da infraestrutura. Enquanto os governos subnacionais já são responsáveis pela maior parte do investimento público, especialmente nas economias maduras, os formuladores de políticas enfrentam o desafio de utilizar ao máximo a descentralização como instrumento para promover o investimento. Para tanto, a capacidade técnica dos governos subnacionais terá de ser fortalecida no que tange tanto à formulação de políticas quanto à sua implementação e à gestão dos projetos de investimento, para lidar com desafios orçamentários e regulatórios cada vez mais complexos, especialmente no caso de parcerias entre agentes públicos e privados.

1 INTRODUÇÃO

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estima a necessidade de investimento em infraestrutura a nível global em torno de aproximadamente 2,5% a 3,5% do produto interno bruto (PIB) mundial por ano nos próximos vinte anos. A demanda por infraestrutura é particularmente alta nos países em desenvolvimento e nas economias emergentes, devido à rápida urbanização e à necessidade de corrigir deficiências na oferta de infraestrutura e melhorar o acesso da população carente aos serviços. Nas economias maduras, o principal desafio é financiar a modernização da infraestrutura existente em um ambiente de rigor orçamental, especialmente em função do elevado endividamento público em muitos países após a crise global.

Os recursos necessários para atender às demandas de infraestrutura exigem esforços conjuntos por parte do governo, incluindo a nível subnacional, bem como do setor privado. As necessidades de financiamento muitas vezes vão além da capacidade de arrecadação das administrações subnacionais, que realizam a maior parte do investimento nas economias maduras, o que requer arranjos intergovernamentais muitas vezes complexos, incluindo a

1. Traduzido do original em inglês por Maria da Piedade Morais. Este artigo baseia-se e desenvolve alguns argumentos expostos em Mello (2013) e Mello e Sutherland (2013). As opiniões e análises apresentadas neste artigo são de responsabilidade do autor e não refletem necessariamente a posição da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ou dos países-membros e parceiros da organização.

2. Diretor adjunto no Departamento de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial da OCDE. *E-mail*: <luiz.demello@oecd.org>.

partilha de receitas, subvenções e transferências. A participação do setor privado depende, essencialmente, dos mecanismos de regulação que possam ser postos em prática para lidar com as externalidades e as características de bens públicos do investimento, assegurando, ao mesmo tempo, uma adequada repartição de riscos entre o governo e os parceiros privados.

Para atender à crescente demanda por investimentos em infraestrutura, os governos subnacionais terão de aumentar as suas receitas próprias, fazer o melhor uso possível das transferências intergovernamentais e mobilizar o financiamento do setor privado, incluindo por intermédio dos mercados de capitais, quando for necessário. A fim de explorar plenamente as diversas opções de financiamento, em muitos países os governos subnacionais terão de aprimorar a sua capacidade técnica para elaborar e implementar projetos de investimento, bem como gerenciar orçamentos anuais cada vez mais complexos, especialmente quando houver envolvimento do setor privado.

Este artigo analisa as tendências no que tange ao investimento público em todo o mundo, tendo em conta a escassez de informações comparáveis internacionalmente sobre o investimento em infraestrutura. Aqui também são discutidas as principais questões relacionadas à propriedade dos ativos, à determinação das tarifas e à regulação dos serviços de infraestrutura, com ênfase nas redes fixas, que representam a maior parte dos investimentos necessários em estradas, energia, água/saneamento e telecomunicações. Também é destacado o papel dos governos subnacionais e são discutidas as prioridades para a formulação política em prol do investimento.

Este artigo está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2 apresenta as principais tendências e fatos estilizados sobre o investimento público a nível internacional. A seção 3 discute temas relacionados à propriedade dos ativos e da regulação, com especial destaque às redes fixas. A seção 4 trata dos governos subnacionais. Por fim, a seção 5 ressalta algumas implicações no que tange à formulação de políticas públicas.

2 INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA: FATOS ESTILIZADOS

Há uma escassez de informação estatística internacionalmente comparável sobre o gasto público em infraestrutura, incluindo as despesas recorrentes em operação e manutenção, e em diferentes níveis de governo. Os dados provenientes das contas nacionais sobre a formação bruta de capital fixo (FBCF) não costumam distinguir entre infraestrutura e demais despesas em investimento. Apesar dessas deficiências estatísticas, alguns fatos estilizados são dignos de nota:

- o investimento público é mais alto em relação ao PIB nas economias emergentes de rápido crescimento, como a China e a Índia, do que nas economias maduras (gráfico 1). O aumento no investimento público que ocorreu nas economias maduras após 2008 reflete, em grande parte, as medidas contracíclicas adotadas em resposta à crise. Estas medidas privilegiaram o investimento público na maioria dos países da OECD, inclusive na área de transporte urbano, e foram implementadas predominantemente pelos governos subnacionais (Mello, 2010; Mello e Sutherland, 2013);
- a composição do investimento em infraestrutura entre o setor privado e o governo mudou substancialmente ao longo do tempo. Em muitos países, os esforços para estimular o financiamento privado ao investimento e a privatização de vários serviços públicos levaram a um declínio na participação do governo no gasto total em infraestrutura. Ao mesmo tempo, mudanças tecnológicas, nomeadamente na área das tecnologias de informação e comunicação (TICs), e reformas regulatórias para promover a concorrência facilitaram o envolvimento do setor privado na provisão de infraestrutura (Mello, 2013);

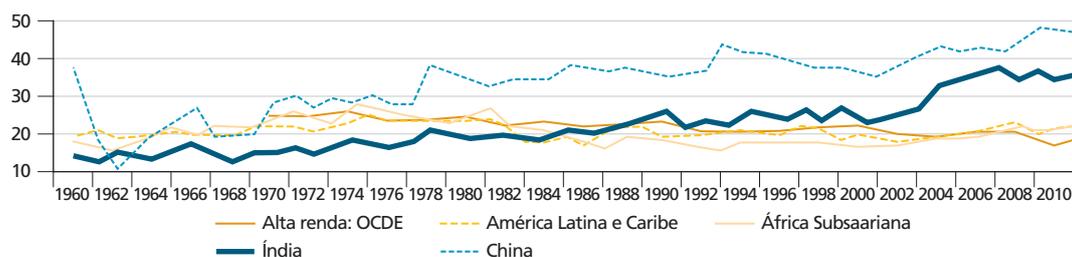
- os níveis atuais de gastos podem não ser suficientes para atender à demanda futura por infraestrutura. As estimativas da OECD indicam que são necessários investimentos da ordem de 2,5% do PIB mundial para desenvolver a infraestrutura, especialmente em setores como rodovias, ferrovias, telecomunicações, energia elétrica (transmissão e distribuição) e água (OECD, 2007). Se a geração de eletricidade e outros investimentos na área de energia produzida a partir de petróleo, gás e carvão for levada em conta, com base em estimativas da Agência Internacional de Energia (IEA, do inglês International Energy Agency) (IEA, 2010; 2011), as necessidades de investimento em infraestrutura em todo o mundo poderão chegar a 3,5% do PIB mundial por ano até 2030;
- os governos terão cada vez mais dificuldade para financiar investimentos futuros com base em fontes orçamentárias tradicionais. Na maioria dos países da OECD, a consolidação fiscal necessária em médio prazo para reduzir o endividamento público restringirá a capacidade de os governos financiarem o investimento por meio de emissão de dívida. Ao mesmo tempo, as demandas associadas ao envelhecimento da população provavelmente se intensificarão. Por exemplo, os gastos do governo com saúde deverão aumentar do nível atual, de cerca de 7% do PIB nos países da OECD, para cerca de 10% a 13% do PIB em 2050, e as despesas com aposentadorias por idade deverão aumentar em cerca de 3 a 4 pontos percentuais (p.p.) (OECD, 2007);
- o acesso à infraestrutura é bastante desigual em muitos países em desenvolvimento e economias emergentes. Por exemplo, no Peru, apenas 1% das famílias situadas no quintil de renda mais baixo tem acesso a uma linha fixa de telefone, contra os quase 70% das famílias do quintil mais rico (Marchionni e Glüzmann, 2010). O acesso desigual à infraestrutura compromete o nível de educação e saúde da população mais carente, como também a coloca em posição de desvantagem no mercado de trabalho, dado que esta população tende a trabalhar por conta própria e muitas vezes em empresas de pequeno porte (EPPs) que operaram na informalidade.

GRÁFICO 1

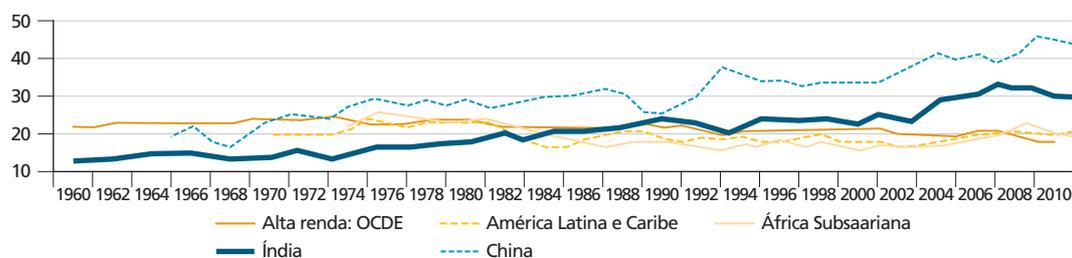
Evolução dos investimentos: comparações internacionais (1960-2011)

(Em % do produto nacional bruto)

1A – Formação bruta de capital



1B – Formação bruta de capital fixo



Fonte: World Development Indicators/World Bank.

3 PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA: PROPRIEDADE, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E REGULAÇÃO

As redes fixas de infraestrutura, tais como transportes, água/saneamento e telecomunicações, representam a maior parte do estoque e das necessidades futuras de investimento em infraestrutura em todo o mundo. Devido às características específicas das redes fixas, a oferta e a demanda de investimento em infraestrutura dependem essencialmente da propriedade dos ativos, além da provisão e da regulação dos serviços. A figura 1 apresenta de forma esquematizada os principais temas relacionados ao investimento público em infraestrutura.

As modalidades de prestação de serviços incluem, de um lado, a propriedade pública total dos ativos e, de outro, diversas formas de parceria entre os setores público e privado. Tais parcerias são comuns no abastecimento de água e na administração de estradas, e incluem concessões e parcerias público-privadas (PPPs). A provisão de infraestrutura por parte do setor privado tornou-se bastante comum em alguns setores, tais como a geração e a distribuição de energia. A opção entre as diferentes modalidades de prestação de serviços depende, tanto a nível central quanto subnacional, das funções que são atribuídas ao setor público na provisão e no financiamento de infraestrutura. Em particular:

- as concessões e as PPPs envolvem a participação e o financiamento do setor privado. Os contratos de concessões e PPPs são inevitavelmente incompletos e de longo prazo, o que requer constante monitoramento e controle durante toda a vida útil do projeto, bem como uma distribuição adequada de riscos e responsabilidades entre o governo e os parceiros privados (Araújo e Sutherland, 2010);
- no caso das concessões, o setor privado arca com riscos de demanda muitas vezes significativos. O concessionário opera e financia a manutenção do ativo, mas geralmente não participa da sua construção, embora possa ser responsável pela sua manutenção. Para o setor privado, a utilização dos serviços constitui a maior parte das receitas, o que implica que o nível de risco de demanda transferido para o setor privado é relativamente alto;
- quanto às PPPs, a transferência de responsabilidade pela construção e operação/manutenção do ativo de infraestrutura implica participação mais ativa do setor privado do que nas concessões tradicionais. Em muitos casos, o parceiro privado assume o risco de demanda com uma contrapartida do setor público em forma de cofinanciamento ou garantias do governo (Andres e Guasch, 2008). Uma importante vantagem das PPPs é que, por meio da transferência das atribuições de construção e operação para o setor privado, criam-se incentivos para a empresa privada internalizar os custos operacionais e de manutenção durante a fase de construção (Hart, 2003). No entanto, os contratos de PPP são complexos, e a experiência dos países da OECD mostra que o gasto real pode ser subestimado, especialmente quando parte do financiamento dá-se por vias não orçamentárias, o que torna essas operações potencialmente arriscadas para a gestão fiscal e a sustentabilidade das contas públicas.³

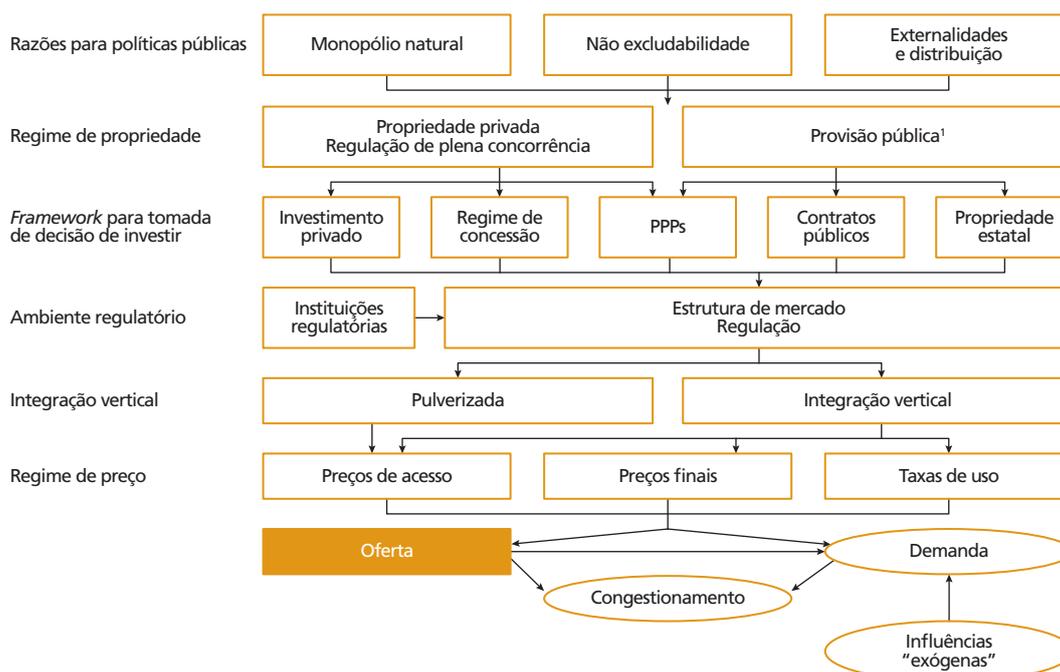
A regulamentação é particularmente importante quando há envolvimento do setor privado, como nos casos de concessões, PPPs e propriedade privada completa. O marco regulatório

3. Os princípios da OECD para a participação do setor privado em infraestrutura adotados em 2007 fornecem uma *checklist* de temas de política a serem considerados na preparação de PPPs, incluindo a avaliação dos custos e benefícios relativos de longo prazo e a disponibilidade de financiamento, levando em consideração os preços dos riscos transferidos para os operadores privados e o tratamento fiscal prudente dos riscos remanescentes no domínio público; um marco facilitador para o investimento; e as capacidades em todos os níveis de governo para implementar os projetos. A OECD estima que existam projetos avaliados em cerca de US\$ 0,8 trilhão em operação sob arranjos de PPP nos países da OECD.

precisa concentrar-se na estrutura desejada de mercado (que reflete o grau em que a concorrência é possível), nos regimes de acesso e determinação de preços, que desempenham um papel importante no desenho de incentivos à participação privada, e no uso dos ativos. Em particular, o regulador precisa avaliar a estrutura de custos do operador e determinar os preços de acesso (ou os preços finais), que dependem se o fornecedor de rede está integrado verticalmente e se a concorrência é viável. Como no caso da escolha sobre as diferentes modalidades de provisão de serviços, as funções de regulação muitas vezes recaem sobre os diferentes níveis de administração, dependendo da separação das funções de prestação entre os níveis do governo e da autonomia dos governos subnacionais para formar parcerias com o setor privado.

FIGURA 1

Fatores que afetam o investimento em infraestrutura: marco geral e escopo para a intervenção subnacional



Fonte: Baseado em Sutherland *et al.* (2011).
 Nota: ¹ Depende das relações fiscais intergovernamentais.

4 O PAPEL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

Os governos subnacionais desempenham um papel muito importante no fornecimento de infraestrutura. Nos países da OCDE, mais de dois terços do investimento público, incluindo em infraestrutura, são realizados em nível subnacional. No entanto, as relações intergovernamentais necessárias à realização destes investimentos são muitas vezes complexas e envolvem diferentes níveis de governo e parceiros privados. Isto deve-se às seguintes razões:

- os governos subnacionais podem ser demasiado pequenos para maximizar as economias de escala e os efeitos de rede que estão associados à provisão de infraestrutura e que tendem a ser particularmente importantes no caso de investimentos em redes fixas. Por esta razão, os governos subnacionais podem ser desestimulados a prover os serviços ou, em caso contrário, podem operar em uma escala aquém da capacidade ótima de fornecimento (Esteller e Solé, 2005; Mello e Lago-Peñas, 2013);
- os projetos de investimento muitas vezes criam externalidades ou efeitos de bens públicos, já que geram benefícios para as jurisdições vizinhas, enquanto os custos de provisão

são internalizados pela jurisdição provedora. Neste caso, o setor privado não tem incentivos para prestar o serviço, e a provisão pública descentralizada resultaria em um nível de oferta inferior ao que seria socialmente ótimo. No caso dos monopólios naturais, em geral o setor privado teria incentivos para prestar o serviço, embora a um nível de oferta inferior e a preços superiores ao ótimo social;

- tais falhas de mercado exigem a intervenção pública para prover o serviço e/ou algum tipo de regulamentação para o envolvimento do setor privado (discutido acima), bem como arranjos fiscais intergovernamentais para alinhar os custos e os benefícios da provisão a serem internalizados pelos contribuintes locais (Sutherland *et al.*, 2011; Mello e Sutherland, 2013).

Além disso, os custos fixos associados ao investimento público são muitas vezes demasiado elevados para serem totalmente financiados pelos orçamentos subnacionais, que não têm a mesma capacidade de arrecadação e de endividamento dos níveis superiores de governo. Com base nessas considerações, as modalidades de financiamento para a prestação descentralizada incluem:

- as subvenções e as transferências, que desempenham um papel fundamental nos acordos financeiros intergovernamentais. Na Europa, o investimento subnacional é muitas vezes financiado por meio de subvenções dos governos central e/ou regionais (Mello, 2010). Os governos locais também costumam cobrar taxas e contribuições de melhoria para financiar os investimentos em infraestrutura. Entretanto, a maioria dos países latino-americanos tem introduzido pisos para o gasto público no sentido de preservar as alocações em períodos de restrição orçamentária e/ou a vinculação das receitas próprias ou partilhadas para financiar projetos de investimento (Martner e Tromben, 2005; Jiménez e Podestá, 2009; Martínez-Vazquez, 2010). Esses mecanismos criam considerável rigidez orçamentária e dificultam a realocação de recursos orçamentários para usos alternativos que possam ser mais eficazes e socialmente desejáveis;
- onde é permitida, a emissão de dívida pública oferece uma outra modalidade de financiamento para projetos de investimento cujos custos e prazos de realização possam exceder os orçamentos anuais e que gerem um fluxo de receita que possa ser usado para o serviço da dívida. No entanto, os governos subnacionais, especialmente nos países em desenvolvimento e em economias emergentes, muitas vezes enfrentam restrições à emissão de dívida na forma de proibições (como no caso da emissão de títulos em moeda estrangeira, por exemplo), restrições administrativas (como a necessidade de aprovação da emissão de títulos por parte do governo central) e/ou normas prudenciais (como limites ao endividamento com base no serviço da dívida e no endividamento total). Nos países da OECD, tais restrições foram reduzidas ao longo do tempo, e a emissão de dívida é permitida na maioria dos países desde que seja sujeita em alguns casos a uma regra de ouro, ou seja, empréstimos de longo prazo são permitidos somente para financiar as despesas de capital, e/ou em outros casos a normas prudenciais com base nos parâmetros de serviço da dívida (Mello, 2010);
- em alguns países, as tarifas de utilização são importantes fontes de receita dos governos subnacionais, dependendo do regime de preços em vigor para os serviços de infraestrutura e da capacidade de pagamento dos usuários locais. Nos países da OECD, por exemplo, a receita total (incluindo todos os níveis de governo) associada à provisão de serviços de infraestrutura por parte do governo situa-se em torno de 2,5% do PIB, em média. Os serviços de transporte, abastecimento de água e tratamento de esgoto e resíduos sólidos são as principais fontes de receita. Uma grande vantagem da cobrança de taxas de utilização é que podem influenciar a demanda, o que é particularmente útil para os bens públicos congestionáveis, além de permitir que as externalidades ambientais associadas à provisão de serviços sejam internalizadas.

Há também importantes considerações quanto à oferta, dado o papel desempenhado pelos investidores privados na prestação de serviços e no financiamento de projetos de infraestrutura. Em particular:

- na maioria dos países, os bancos comerciais têm sido tradicionalmente uma importante fonte de financiamento dos investimentos em infraestrutura. No entanto, na maioria dos países da OECD, a desalavancagem do setor bancário desde a crise global tem comprometido a capacidade dos bancos para conceder crédito para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura, especialmente nas economias mais afetadas pela crise. A OECD estima que o volume global de novos créditos para projetos de infraestrutura, cerca de US\$ 65 bilhões, foi um terço menor no primeiro trimestre de 2012 do que no mesmo período do ano anterior;
- os investidores institucionais, tais como fundos de pensão, seguradoras e fundos mútuos, são as principais fontes potenciais de financiamento para investimento de longo prazo. Esses investidores detêm, atualmente, mais de US\$ 70 trilhões em ativos sob gestão nos países da OECD. Somando-se a esse valor os ativos das economias emergentes, incluindo os seus fundos soberanos (com mais de US\$ 4 trilhões em ativos), o potencial de fontes de financiamento para o investimento em infraestrutura seria consideravelmente maior (OECD, 2010). Somente os fundos de pensão dos países da OECD têm ativos sob gestão de cerca de US\$ 29 trilhões e aportes anuais de cerca de US\$ 850 bilhões. No entanto, estima-se que menos de 1% das carteiras de investimento dos fundos de pensão destina-se diretamente aos projetos de infraestrutura;
- muitos países em desenvolvimento dependem do financiamento externo para os projetos de infraestrutura. No entanto, a OECD estima que somente uma pequena parcela do montante total de assistência externa ao desenvolvimento destina-se ao investimento em infraestrutura (OECD, 2011). Além disso, em um ambiente orçamental complexo em muitos países doadores, é provável que a assistência externa continue sob pressão nos próximos anos. Entretanto, o principal desafio para os países destinatários da assistência externa é o maior envolvimento do setor privado, incluindo a capacitação. De fato, as estimativas recentes da OECD sugerem que cerca de um quinto do financiamento externo destinado à infraestrutura na África é alocado para a capacitação técnica nos países beneficiários.

5 IMPLICAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Os governos regionais e locais terão de atender a uma demanda crescente por infraestrutura nos próximos anos. Os governos subnacionais já são responsáveis por cerca de dois terços do investimento público (governo geral) em média nos países da OECD, uma proporção que não deve se alterar significativamente no médio prazo. Com base nas considerações acima, há uma série de ações que podem ser tomadas para promover o investimento em infraestrutura a nível subnacional.

5.1 Garantir uma clara atribuição de funções entre os diferentes níveis da administração

No caso das redes fixas, as funções de regulação, supervisão e financiamento dos projetos de infraestrutura e das despesas com a prestação de serviços são muitas vezes atribuídas a diferentes níveis de administração. Isso pode criar uma sobreposição de mandatos, o que gera incerteza, além de incentivos para a transferência de custos entre as várias jurisdições, o que cria desincentivos ao investimento público e à participação do setor privado na provisão de serviços. É, portanto, essencial que haja clareza na atribuição de funções aos diferentes níveis de administração em um ambiente descentralizado.

5.2 Fazer melhor uso das transferências intergovernamentais e transferências

As transferências intergovernamentais são um instrumento importante para lidar com as externalidades criadas pela infraestrutura e as suas características de bens públicos. Por exemplo, o requerimento que a jurisdição receptora das transferências arque com parte das despesas de capital e/ou custeio cria incentivos à mobilização de recursos próprios, o que, em certa medida, ajuda a internalizar as externalidades associadas à provisão de serviços. A constituição de consórcios intermunicipais ou de outros veículos para a prestação de serviços conjunta permite que diferentes jurisdições prestem serviços cujas externalidades beneficiam os residentes de uma área geográfica mais abrangente. Tais mecanismos horizontais são comuns na Europa, especialmente para a prestação de serviços de transporte e abastecimento/tratamento de água pelos governos locais (Hulst e van Montfort, 2007). Neste contexto, o envolvimento dos governos subnacionais, além do governo central, bem como de outras partes interessadas, contribui para aumentar a eficiência do investimento.

5.3 Incentivar a mobilização de receitas locais

A capacidade de investimento dos governos subnacionais é frequentemente limitada pela subutilização de suas fontes de receitas próprias. Por exemplo, o imposto sobre a propriedade é muitas vezes subaproveitado devido a deficiências administrativas, principalmente nas economias emergentes e nos países em desenvolvimento.

Além disso, as bases tributárias próprias dos governos subnacionais podem ser subutilizadas como resultado de incentivos perversos acarretados pela descentralização. Sob determinadas condições, os governos subnacionais subutilizam a sua base tributária própria em favor das receitas compartilhadas, pois, ao fazê-lo, eles podem repassar parte dos custos de provisão para outras jurisdições (Mello, 2000). Para atenuar esse problema, é possível criar incentivos para que os governos subnacionais utilizem plenamente suas bases tributárias, sobretudo por meio da recompensa pelo esforço fiscal nos mecanismos de coparticipação.

As bases tributárias locais também podem ser corroídas pela “guerra fiscal” entre as jurisdições subnacionais para atrair investimentos, o que pode reduzir a sua carga tributária efetiva (Kessing, Konrad e Kotsogiannis, 2007; Mello, 2013). As opções para prevenir práticas predatórias incluem a harmonização das bases tributárias subnacionais e o estabelecimento de restrições à autonomia subnacional para conceder incentivos fiscais.

5.4 Fazer melhor uso das taxas de utilização, sem negligenciar os desafios relativos à capacidade de pagamento e à equidade

Além de contribuir para a mobilização de receitas locais, a introdução das taxas e contribuições pela utilização dos serviços pode ajudar a assegurar que a infraestrutura existente seja usada eficientemente e a identificar onde são necessários investimentos adicionais. Estes mecanismos também oferecem mais oportunidades para o envolvimento do setor privado. Em especial, diferentes tipos de concessões, *franchise* e PPPs para a provisão de serviços de infraestrutura que gerem receitas são passíveis de cofinanciamento pelo setor privado. Contudo, estas formas de financiamento podem ter custos de transação iniciais elevados, sendo necessário prestar atenção à capacidade de pagamento dos usuários, para que o acesso à infraestrutura seja obtido de modo equitativo.

5.5 Lidar com as demandas conflitantes e a rigidez orçamentária

Em diversos países, o investimento público em infraestrutura tem sido prejudicado pelo surgimento de demandas que competem pelos recursos orçamentários, especialmente na área social, bem como pela maior rigidez orçamentária, que distorce a composição do gasto às custas do investimento público. A rigidez orçamentária, causada por gastos compulsórios e a vinculação das receitas, que é muito comum na América Latina, restringe a capacidade dos governos subnacionais para alocar suas receitas orçamentárias a programas que podem ser mais custo-efetivos do que os programas “protegidos”, incluindo o investimento em infraestrutura. Uma ampla revisão de tais provisões, conjuntamente à adoção de medidas corretivas, pode ajudar a identificar espaços fiscais “ocultos” que permitam um aumento do investimento subnacional.

5.6 Reforçar a capacidade regulatória e orçamentária do governo

Em muitos países, os governos subnacionais precisarão fortalecer a sua capacidade técnica para contratar e implementar projetos de investimento, garantindo uma distribuição apropriada dos riscos entre os diferentes parceiros no caso do envolvimento do setor privado. Tais governos também terão de administrar orçamentos plurianuais cada vez mais complexos, especialmente quando há envolvimento do setor privado. Em alguns casos, os governos também precisarão levar em conta que avanços na tecnologia, na contratação e na regulação permitem que infraestruturas, como as de telecomunicações e grande parte do setor energético, possam ser ofertadas cada vez mais pelo setor privado. Nestes casos, o estabelecimento de estruturas regulatórias apropriadas é fundamental para encorajar os investimentos.

5.7 Enfrentar os desafios do lado da oferta

Existe grande potencial para que os investidores institucionais tornem-se importantes fontes de financiamento para os investimentos em infraestrutura. Entretanto, para que isto ocorra, algumas reformas são necessárias. Um exemplo disso é a revisão das provisões regulatórias sobre a alocação de portfólios e o gerenciamento de risco, que frequentemente impedem que os investidores institucionais aloquem uma parcela maior dos seus portfólios em projetos de infraestrutura. O principal desafio nessa área é flexibilizar as regras prudenciais, sem comprometer a gestão de riscos.

REFERÊNCIAS

ANDRES, L.; GUASCH, J. L. Negotiating and renegotiating PPPs and concessions. *In*: SCHWARTZ, G.; CORBACHO, A.; FUNKE, K. (Eds.). **Public investment and public-private partnership: addressing infrastructure challenges and managing fiscal risks**. Washington: IMF, 2008.

ARAÚJO, S.; SUTHERLAND, D. **Public-private partnerships and investment in infrastructure**. Paris: OECD, 2010. (OECD Working Papers, n. 803).

ESTELLER, A.; SOLÉ, A. **Does decentralization improve the efficiency in the allocation of public investment?** Evidence from Spain. Barcelona: IEB, 2005. (Working Paper, n. 2005/5).

HART, O. Incomplete contracts and public ownership: remarks and an application to public-private partnerships. **Economic Journal**, v. 119, p. 69-76, 2003.

HULST, R.; VAN MONTFORT, A. Intermunicipal cooperation: a widespread phenomenon. *In*: HULST R.; VAN MONTFORT, A. (Eds.). **Inter-municipal cooperation in Europe**. New York: Springer, 2007.

- IEA – INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **World Energy Outlook**. Paris: IEA, 2010.
- _____. **Energy for all: financing access for the poor**. Paris: IEA, 2011.
- JIMÉNEZ, J. P.; PODESTÁ, A. **Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina**. Santiago: Cepal, 2009. (Macroeconomía del Desarrollo, n. 77).
- KESSING, S. G.; KONRAD K. A.; KOTSOGIANNIS, C. Foreign direct investment and the dark side of decentralisation. **Economic Policy**, v. 22, p. 5-70, 2007.
- MARCHIONNI, M.; GLÜZMANN, P. **Distributional incidence of social, infrastructure, and telecommunication services in Latin America**. La Plata: University of La Plata, 2010. (Cedlas Working Paper, n. 7).
- MARTINEZ-VAZQUEZ, J. Latin America. *In*: MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; SMOKE, P. (Eds.). **The state of local government finances: are we ready to face the demand?** Paper prepared for the Second Global Report on Decentralisation and Local Democracy. Barcelona: United Cities and Local Governments, 2010.
- MARTNER, R.; TROMBEN, V. **Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública**. Santiago: Cepal, 2005. (Serie Gestión Pública, n. 49).
- MELLO, L. Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross-country analysis. **World Development**, v. 28, n. 2, p. 365-380, 2000.
- _____. Europe. *In*: MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; SMOKE, P. (Eds.). **The state of local government finances: are we ready to face the demand?** Paper prepared for the Second Global Report on Decentralisation and Local Democracy. Barcelona: United Cities and Local Governments, 2010.
- _____. Fiscal decentralisation and public investment: the experience of Latin America. *In*: BROSIO, G.; JIMÉNEZ, J. P. (Eds.). **Decentralisation and reform: improving intergovernmental relations**. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.
- MELLO, L.; LAGO-PEÑAS, S. Local government cooperation for joint provision: the experiences of Brazil and Spain with intermunicipal consortia. *In*: LAGO-PEÑAS, S.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J. (Eds.). **The challenge of local government size**. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.
- MELLO, L.; SUTHERLAND, D. **Financing infrastructure**. Paper prepared for the workshop on Infrastructure and Decentralisation: a memorial conference series in honour of Dana Weist. Washington: World Bank, 2013.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Infrastructure to 2030: mapping policy for electricity, water and transport**. Paris: OECD, 2007.
- _____. **Mapping support for Africa's infrastructure investment**. Paris: OECD, 2011.
- SUTHERLAND, D. *et al.* Public policies and investment in network infrastructure. **OECD Economic Studies**, v. 2011, p. 161-183, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Public-private partnerships: in pursuit of risk sharing and value for money**. Paris: OECD, 2008.
- _____. **Pension funds investment in infrastructure: a survey**. Paris: OECD, 2010. (International Futures Programme – Project on Strategic Transport Infrastructure to 2030).

A MOEDA ÚNICA EUROPEIA: ENTRE A CONSTRUÇÃO MONETÁRIA E A DESCONSTRUÇÃO EUROPEIA

Carla Guapo Costa¹

RESUMO

Neste artigo pretendemos discutir o que consideramos os paradoxos da construção europeia que minam a credibilidade da moeda única e impedem o necessário consenso político. Trata-se de um artigo tributário da economia política internacional, discutindo ideias como as insuficiências econômicas de um projeto político ou o facto da construção europeia ter-se feito entre países e regiões muito diferentes entre si, sem salvaguardar as devidas diferenças econômicas, políticas e culturais. As dificuldades agudizam-se quando o aprofundamento da integração implica políticas econômicas cada vez mais harmonizadas, que chocam com a heterogeneidade dos países, e com a dificuldade em definir consensos por parte de líderes pouco carismáticos e sem ideia de Europa.

1 INTRODUÇÃO

A União Econômica e Monetária (UEM) europeia desenvolveu-se a partir do início dos anos 1990 como forma de tentar ultrapassar o denominado “triângulo das incompatibilidades”, ou seja, a impossibilidade de definir, em simultâneo, políticas monetárias autônomas, taxas de câmbio fixas e permitir a liberalização dos movimentos de capitais no seio dos países europeus aderentes (Costa, 2013).

Para ultrapassar essa incongruência, que se manifestava em uma área tão sensível como a política monetária, os líderes europeus comprometeram-se a consensualizar uma entidade supranacional, que seria responsável pela definição de uma política monetária válida para todos os países da Zona do Euro (ZE), o Banco Central Europeu (BCE). Definida por tecnocratas e apoiada pelo poder político e econômico, a política monetária da ZE tem sido estruturalmente concebida para conter qualquer surto inflacionista no seio da integração monetária europeia (Costa, 2004; Hall, 2012).

A eclosão e as consequências da crise financeira global revelaram os limites no processo de definição e aplicação dessa política monetária. Como demonstram as estatísticas disponíveis, a ZE é constituída por países bastante heterogêneos, no que respeita ao desenvolvimento econômico e social e à própria cultura política e institucional. E a crise financeira global

1. Professora-associada com agregação no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSPP) da Universidade de Lisboa e investigadora no Centro de Administração e Políticas Públicas (Capp) do ISCSPP. *E-mail*: <cguapoc@hotmail.com>.

demonstrou como o aprofundamento da integração monetária e a definição de políticas comuns para um conjunto com objectivos e necessidades diferentes pode levar à erupção de tensões e conflitos, que podem colocar em causa a sustentabilidade da própria integração europeia (Costa, 2011).

Nesse contexto, procuramos averiguar até que ponto os fundamentos políticos da construção monetária europeia, que consideramos determinantes para o processo de unificação, ignoraram os requisitos económicos dessa construção, levando os líderes europeus a fazerem diagnósticos errados e, conseqüentemente, a definirem instrumentos de combate à crise pouco adequados, que comprometeram o crescimento económico e a coesão social para todos os países envolvidos.

No que respeita a estrutura do artigo começamos por discutir, nas secções 2 a 4, algumas das fragilidades iniciais da construção europeia, nomeadamente a prioridade que foi dada aos critérios de ordem política em detrimento dos requisitos económicos, e que foi causando uma tensão crescente à medida que se aprofundava o processo de integração económica e monetária. Depois, nas secções 5 e 6, fazemos uma análise detalhada dos dilemas causados pelo triângulo das incompatibilidades e a sua repercussão sobre a orientação da política monetária europeia, sob a égide do monetarismo alemão. Nas secções 7 e 8 discutimos a construção monetária europeia no contexto do agravamento progressivo das disparidades entre países e regiões no seio do espaço comunitário, concedendo uma ênfase especial aos países da denominada periferia europeia. Finalmente, a secção 9 apresenta as considerações finais.

2 O PECADO ORIGINAL DA CONSTRUÇÃO MONETÁRIA EUROPEIA

As dificuldades pelas quais passa, e tem passado, todo o processo de construção europeia poderão encontrar algumas das suas origens em um conjunto de condicionantes e tendências dominantes, que tiveram influência no passado, continuam a ter no presente e, muito provavelmente, serão determinantes para a evolução futura do projeto europeu. Assim, ao longo dos sessenta anos que, formalmente, dura o processo de integração, é possível identificar algumas características básicas que iremos apresentar em seguida. Especificamente, a arquitetura e o desenvolvimento do processo de integração monetária na Europa têm contribuído, na nossa perspectiva, para o agravamento das dificuldades que assolam a ZE no seu conjunto, e os membros mais frágeis, em particular (Costa, 2004).

Partilhamos integralmente da opinião de autores como De Grauwe (2013) ou Hall (2012), entre outros, quando referem que na base da construção monetária europeia estão, fundamentalmente, factores de ordem política. A UEM foi construída a partir da necessidade de conjugar os interesses dos dois principais atores, França e Alemanha, que, embora por motivos diferentes, encontraram algum consenso que permitiu avançar para um empreendimento de magnitude tão vasta e conseqüências tão imprevisíveis (Verdun, 2012). As razões são facilmente entendíveis: depois da experiência da participação no Sistema Monetário Europeu (SME), um sistema assimétrico, fundado sobre uma moeda-âncora, os responsáveis franceses sentiam a necessidade de encontrar um mecanismo que impedisse uma ainda maior transferência de soberania monetária para a Alemanha (Costa, 2013). Efetivamente, no contexto do SME, o Banco Central Alemão era o ator fulcral do processo, que definia a taxa de câmbio da conveniência germânica, válida para todos os outros. Para a França, a situação era delicada: ou se limitava a seguir as orientações do Bundesbank, ou arcava com os custos da instabilidade nos mercados monetários, pelo que optou pela primeira hipótese. Como refere De Grauwe (2013), a Alemanha tornou-se a potência

hegemônica do sistema monetário, à semelhança do que tinha acontecido com os Estados Unidos no regime de Bretton Woods. Com a implementação da UEM, seria possível, teoricamente, reduzir a hegemonia alemã, e a França ficaria com um peso idêntico à Alemanha na definição da política monetária (Hall, 2012).

Por sua vez, os objectivos da Alemanha, embora também de caráter político, eram de natureza um pouco diferente, já que ao chanceler Helmut Kohl interessava a constituição da união monetária, mas como forma de assegurar uma futura unificação política europeia, garante da paz permanente entre os outrora beligerantes (Costa, 2011).

No entanto, embora se evidenciasse uma convergência de posições entre os principais líderes políticos europeus, a situação era muito diferente no que concerne à opinião pública interna: enquanto a opinião pública gaulesa mostra-se relativamente indiferente ao processo de união monetária, os alemães manifestam abertamente a sua discordância em partilhar uma moeda e uma política monetária com os indisciplinados países do Sul da Europa, a quem são imputados um certo laxismo orçamental e uma maior tolerância ao desequilíbrio das contas públicas (De Grauwe, 2013).

Para tentar conquistar o apoio das elites e da sociedade alemã, são introduzidos, no Tratado de Maastricht, um conjunto de critérios de convergência eliminatórios que os candidatos à participação na união monetária europeia deverão preencher. Paradoxalmente, esses critérios, refletindo fielmente a influência da corrente monetarista no seio da Academia, apenas fazem referência à necessidade de controlo das pressões inflacionistas e dos desequilíbrios orçamentais, ignorando por completo os requisitos preconizados pelo arcaboijo teórico da teoria das Zonas Monetárias Óptimas (ZMO), em que se inspira a UEM europeia.

Em síntese, como demonstrado, a construção da união monetária europeia assentou, fundamentalmente, em objectivos de caráter político, ignorando as premissas teóricas e as advertências de muitos analistas. Não obstante, o período de crescimento económico que caracterizou a segunda metade dos anos 1990, e a euforia em torno da reunificação alemã e da adesão dos países da Europa Central e Oriental à União Europeia (UE), fez esquecer as mais elementares regras de prudência.

3 A PREVALÊNCIA DA DIMENSÃO POLÍTICA SOBRE OS REQUISITOS ECONÔMICOS

A UEM europeia foi construída com base em um pressuposto fundamental e ilusório: seria suficiente definir um conjunto de requisitos, fundamentalmente de ordem monetária e financeira (critérios de referência para as taxas de inflação, taxas de juro, contas públicas e estabilidade cambial) para assegurar que um grupo de países, profundamente heterogêneos em termos de desenvolvimento socioeconómico e mesmo práticas de política económica, estivessem em condições de suportar o choque provocado pela introdução de uma moeda comum (Costa, 2004). Nunca existiu nenhuma preocupação explícita, quer por parte dos países mais desenvolvidos, quer por parte dos mais frágeis, com questões relacionadas com níveis de desemprego, produtividade, retornos do capital humano ou factores de competitividade. O simples cumprimento dos critérios seria suficiente para assegurar a denominada convergência real, a identidade de padrões de vida. Ora, se as diferenças entre os países passaram despercebidas em momentos de crescimento económico, como aconteceu com os primeiros anos de vida do euro, mesmo com a constante valorização dele a minar a competitividade da zona no seu conjunto, a emergência da crise global mostrou as dificuldades estruturais em definir políticas económicas comuns para realidades com necessidades e objectivos diferentes. E esse é o principal problema da ZE: os países participantes abdicaram de um conjunto de

instrumentos de política econômica (nomeadamente nos domínios monetário e cambial e, em menor escala, no domínio orçamental), sem que estivessem garantidas medidas alternativas fundamentais para responder a choques assimétricos de curto prazo, que se traduzem, no contexto atual, em fortíssimas perdas de competitividade (Costa, 2011). A UEM não é uma ZMO, o que significa que, no seu conjunto, não dispõe de condições para a introdução equilibrada de uma moeda comum a todos os seus membros. Muito menos quando esta moeda revelou, particularmente entre 2002 e 2008, uma persistente trajetória no sentido da valorização face a outras moedas de referência do sistema monetário internacional (De Grauwe, 2000; De Grauwe e Vanhaverbeke, 1991; Eckard e Achim, 2005; Frankel e Rose, 2002).

Ao longo dos anos de existência da UEM, tem persistido o debate sobre os custos e os benefícios de uma moeda comum entre os vários países europeus, subsistindo a dúvida de determinar até que ponto a atual ZE constitui uma ZMO (Mundell, 1961; McKinnon, 1963; Kenen, 1969), ou seja, um espaço que reúne condições para a circulação de uma moeda comum. De acordo com a literatura (Costa, 2004; Baldwin e Wyplosz, 2004), as vantagens de uma união econômica e monetária englobam factores como a eliminação do risco cambial (face ao desaparecimento da volatilidade das taxas de câmbio), a redução dos custos de transação, uma maior transparência de preços e um mais eficiente funcionamento do mercado interno (EC, 1990). Entre os principais custos, é de realçar a perda de um importante instrumento de política econômica, a política cambial, e as fortes limitações que derivam da passagem da política monetária para uma entidade supranacional, o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), cuja entidade fundamental, o BCE, é responsável pela definição de uma política monetária para o conjunto da ZE (Bayoumi e Eichengreen, 1992). Entretanto, e à luz dos critérios de optimalidade definidos por Mundell (1961) para a constituição de uma ZMO, a ZE não constitui, efetivamente, um espaço óptimo do ponto de vista monetário, já que os mecanismos de substituição das políticas cambial e, em menor escala, da monetária e orçamental (mobilidade dos factores de produção, nomeadamente do factor trabalho; características estruturais comuns às várias economias; orçamento comunitário devidamente dimensionado; transferência automática de recursos entre países e regiões) não existem ou são subdimensionados face às necessidades (Costa, 2004).

De Grauwe (2013) refere que existem duas condições imprescindíveis para a constituição de uma ZMO equilibrada: os países não devem estar sujeitos a diferentes trajetórias económicas a que seja difícil a adaptação, ou seja, não pode haver desequilíbrios permanentes em posições competitivas (*deficit* ou *superavit* inalteráveis durante longos períodos); existência de um grau suficiente de flexibilidade nos mercados de bens e de factores, com destaque para a mobilidade da mão de obra. Como estas duas condições estão profundamente interligadas, manifesta-se um acentuado *trade-off*: quanto maior for a probabilidade de ocorrerem choques assimétricos, mais flexível deve ser a organização económica, para evitar ajustamentos mais dolorosos em termos de produto interno bruto (PIB) e emprego (De Grauwe, 2013).

Um conjunto significativo de pesquisas académicas mostra que desde a introdução do euro, em 1999, os países periféricos da UEM não só não conseguiram alcançar a convergência real para os países da união do núcleo, mas, pelo contrário, têm divergido mais (Eckard e Achim, 2005). A participação desses países na ZE dotou-os de uma falsa sensação de segurança financeira, impedindo-os de prosseguir impopulares, mas necessárias reformas fiscais e estruturais. Isso causou perdas de competitividade substancial levando a insustentáveis dívidas, pública e externa. Tendo sofrido um colapso económico em 2009, mais profundo do que o experimentado pelos Estados Unidos, a economia da Europa está preparada para uma recuperação

muito mais lenta – caso se possa chamar assim. Na verdade, o crescimento europeu é limitado por problemas de dívidas e preocupações sobre a solvência de vários Estados-membros da ZE, com a Grécia em destaque, altamente endividados. O raciocínio parece ser que o crescimento exige a confiança do mercado, que, por sua vez, exige contenção fiscal. Como defende Angela Merkel, chanceler alemã, o crescimento econômico não pode repousar sobre elevados *deficit* orçamentais do Estado, mas a evidência tem demonstrado que a perda das principais políticas econômicas, nomeadamente a política monetária, não foi compensada por outros instrumentos de ajustamento, tornando a ZE, no seu conjunto, mais susceptível à ocorrência de choques assimétricos. No entanto, a ZE europeia ainda poderia reunir condições para ser considerada uma ZMO se tivesse sido criado um mecanismo de segurança que repousasse sobre um orçamento devidamente dimensionado. Por outras palavras, se a união econômica estivesse enquadrada em uma união orçamental, sendo que se o orçamento comunitário não ultrapassar 1% do PIB da UE, será difícil perspectivar-lo a desempenhar esse papel.

4 A TECNICIDADE E OS REQUISITOS DA CONSTRUÇÃO ECONÔMICA E MONETÁRIA EUROPEIA

A ideia de uma união monetária entre os países europeus tornou-se, progressivamente, cada vez mais atrativa, já que era encarada pelos vários países como a única forma de partilhar com a Alemanha a definição de política monetária para o conjunto do espaço de integração (Baldwin e Wyplosz, 2004). Essa foi a principal razão que esteve na origem da decisão dos líderes europeus de solicitar ao antigo presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, para definir uma estratégia, que viria a estar consubstanciada no Relatório Delors, em 1989, para a realização de uma UEM. Esta união seria concretizada ao longo de três fases, sublinhando a tripla necessidade de uma maior coordenação das políticas econômicas, regras relativas à dimensão e ao financiamento dos *deficit* orçamentais nacionais e uma instituição nova, completamente independente, à qual seria confiada a política monetária da UE (EC, 2002).

A primeira fase da UEM desenrolou-se entre julho de 1990 e 31 de dezembro de 1993, devendo as economias adoptarem um conjunto de programas de convergência dos respetivos sistemas económicos (com especial ênfase para a estabilização dos preços e o saneamento das finanças públicas). O objectivo central nesta fase prendia-se com a convergência das *performances* económicas por meio da coordenação das políticas no quadro institucional existente, nomeadamente nos domínios da estabilidade dos preços e do saneamento das finanças públicas. Foi ainda iniciado o processo que deveria conduzir à independência dos respetivos bancos centrais (EC, 1990).

Ao longo desse período, completou-se o Mercado Único, estabelecendo-se definitivamente as quatro liberdades fundamentais. Procedeu-se à completa liberalização dos movimentos de capitais e reforçou-se a coordenação das políticas monetárias dos Estados-membros. Iniciou-se também um processo de supervisão multilateral, por parte do conselho, dos principais agregados económicos dos Estados-membros, acompanhado da obrigação de apresentar os respetivos programas nacionais de ajustamento de médio prazo.

Uma segunda fase, que começou em 1º de janeiro de 1994 e se prolongou até 31 de dezembro de 1998, em que deviam ser envidados esforços para assegurar uma convergência económica e financeira estável, traduzida na perfeita integração dos mercados financeiros, na independência dos bancos centrais, e na criação do Instituto Monetário Europeu (IME), embrião do futuro BCE, responsável pela condução da política monetária. Seria igualmente aconselhável que todas as moedas dos Estados-membros estivessem na banda estreita do

mecanismo de taxas de câmbio do SME, enquanto as taxas de câmbio deveriam caminhar para uma situação de fixidez irrevogável.

O IME, dotado de personalidade jurídica, estava encarregado de promover a coordenação das políticas monetárias nacionais com vista à manutenção da estabilidade dos preços e à consolidação do *European currency unit* (ECU) como moeda única no decorrer da terceira fase da UEM. Após o cumprimento dos seus objectivos, o IME foi substituído pelo BCE.

Finalmente, a terceira fase iniciou-se em 1º de janeiro de 1999, tendo sido fixadas irrevogavelmente as taxas de conversão entre as moedas dos países participantes e o euro. Este passa a ser a moeda dos Estados-membros participantes na UEM, embora tenha existido apenas sob a forma escritural durante este período, só aparecendo fisicamente, sob a forma de notas e moedas, em janeiro de 2002. Esta terceira fase foi também caracterizada pela entrada em funcionamento do BCE, no âmbito da criação do SEBC, passando a existir uma política financeira e monetária única à escala comunitária que assegure a circulação da moeda única europeia. O objectivo primordial do SEBC é garantir a estabilidade dos preços, competindo-lhe definir e executar a política monetária comum, realizar operações cambiais e intervir nos mercados, além de deter e gerir parte das reservas cambiais oficiais dos Estados-membros participantes na UEM.

Se a passagem da primeira para a segunda fase era automática, para poderem aceder à terceira fase, os países tinham que preencher uma série de critérios de ordem monetária, cambial e orçamental. De acordo com os pressupostos do tratado, a obtenção de um elevado grau de convergência econômica deverá ser avaliada com base em determinados critérios quantitativos referentes aos aspetos acima mencionados, para além da compatibilidade das legislações nacionais com as disposições deste tratado, em particular no que concerne aos estatutos dos bancos centrais (EC, 2002). São os seguintes critérios:

- dois critérios de estabilidade monetária: a entrada de um país na terceira fase só seria possível se registasse um diferencial de inflação inferior a 1,5 ponto percentual (p.p.) em relação à média dos três países com taxa de inflação mais baixa e a taxa de juro nominal de longo prazo não deveria exceder em mais de 2 p.p. a taxa de juro média verificada nos três Estados-membros com melhor *performance* a nível de inflação;
- dois critérios de disciplina nas finanças públicas: não deverão registar-se rácios *deficit* orçamentais/PIB superiores a 3%, nem rácios dívida pública/PIB superiores a 60% e estes valores serão considerados de referência, admitindo-se excepções nos casos em que essa relação tenha vindo a baixar em exercícios sucessivos e se encontre já perto do valor de referência, ou quando o excesso relativamente àquele valor fosse temporário e excepcional;
- um critério de estabilidade cambial: a moeda do Estado-membro deverá ter permanecido na margem de flutuação estreita do mecanismo de taxas de câmbio do SME nos últimos dois anos, sem desvalorizar a moeda voluntariamente.

Depois de preencherem todos esses critérios, os países poderiam, então, caminhar para a política monetária única, em um contexto de taxas de câmbio tendencialmente fixas, com vista ao estabelecimento da moeda única.

Em 2 de maio de 1998, o Conselho da UE – reunido ao nível dos chefes de Estado e de Governo – decidiu por unanimidade, com base nos valores referentes ao ano de 1997, divulgados no Relatório de Convergência de 25 de março de 1998, da Comissão Europeia e do IME, que onze Estados-membros (Bélgica, Alemanha, Espanha, França, Irlanda, Itália,

Luxemburgo, Países Baixos, Áustria, Portugal e Finlândia) tinham alcançado as condições necessárias para a adoção da moeda única em 1º de janeiro de 1999 e iriam participar na terceira fase da UEM. Os chefes de Estado e de Governo também chegaram a um acordo político relativamente às pessoas que seriam recomendadas para nomeação como membros da Comissão Executiva do BCE.

Ao mesmo tempo, os ministros das Finanças dos Estados-membros que adoptaram a moeda única acordaram, com os governadores dos bancos centrais nacionais destes Estados-membros, com a Comissão Europeia e com o IME, que as atuais taxas centrais bilaterais do mecanismo de taxas de câmbio (MTC) das moedas dos Estados-membros participantes seriam usadas para determinar as taxas de conversão irrevogáveis para o euro.

5 O TRIÂNGULO DAS INCOMPATIBILIDADES E AS RESTRIÇÕES SOBRE A POLÍTICA MONETÁRIA

Um dos principais arcaboços teóricos utilizados para explicar as dificuldades que se fazem sentir sobre os decisores de política económica no contexto de integração económica é o famoso triângulo das incompatibilidades, também conhecido como *unholy trinity* (Cohen, 1993) ou *impossible trinity* (Broz e Frieden, 2001), no contexto da ciência política (Bearce, 2007), consubstanciado no modelo de Mundell-Fleming (Mundell, 1960; 1961; Fleming, 1972). Conhecido na literatura sobre macroeconomia aberta, o modelo descreve a existência de um trilema de política monetária, postulando que os decisores têm de escolher entre três condições potencialmente desfavoráveis: a autonomia na definição da política monetária doméstica, a estabilidade monetária externa e a mobilidade internacional de capitais.

A autonomia na definição da política monetária doméstica traduz a capacidade que os governos nacionais têm de dirigir os respetivos instrumentos de política monetária para determinar os objectivos económicos domésticos, seja o combate à inflação, seja a queda dos níveis de desemprego, para citar apenas os mais relevantes. Por seu turno, a estabilidade cambial externa permite fixar o valor da moeda nacional em relação a alguns alvos externos. Vários autores consideram a estabilidade cambial como um objectivo desejável, já que a volatilidade cambial prejudica o comércio e o investimento internacionais. Finalmente, a mobilidade internacional de capitais refere-se à capacidade que os investidores têm de transferir o dinheiro entre as várias praças financeiras espalhadas pelo globo, sem interferência dos governos. A mobilidade internacional de capitais é considerada portadora de ganhos de eficiência associados à integração financeira dos mercados, já que a abundância de capital é uma condição económica desejável para fomentar o crescimento económico. Cabe referir, no entanto, que, embora aportando vantagens significativas, a mobilidade internacional de capitais também poderá ter efeitos negativos: os mercados financeiros desregulamentados permitem que os capitais abandonem as economias domésticas quando as condições locais tornam-se relativamente menos favoráveis face às condições do mercado interno.

Pelas razões acima descritas, quando compelidos a escolher, os governos optam por sacrificar esse vértice do triângulo.

O triângulo permite demonstrar que, para um determinado país, a inserção em um regime de *taxas de câmbio fixas* (primeiro vértice), com *livre circulação de capitais* (segundo vértice), conduz à perda de *autonomia da política monetária* (terceiro vértice), a não ser que se trate da economia líder da zona em causa. A autonomia da política monetária traduz-se na capacidade de um país poder controlar a evolução da sua massa monetária e o nível da sua taxa de juros em função dos seus objectivos de política económica (inflação, taxa de emprego, entre outros).

O problema põe-se da seguinte forma: se um país tem uma pressão inflacionista, vai implementar uma política monetária restritiva, aumentando as taxas de juro para incentivar a poupança e retirar a moeda de circulação. A subida das taxas de juro vai atrair os capitais estrangeiros, que, sem restrições à circulação, convertem-se em moeda nacional, aumentando a massa monetária em circulação. A procura de moeda nacional faz subir o seu preço, pelo que tende para a valorização em relação às outras, pondo em causa o princípio das taxas de câmbio fixas. Assim, o Banco Central vai ter de intervir no mercado, vendendo moeda nacional, de modo a fazer descer o seu preço e aumentando a massa monetária em circulação. Em suma, o objectivo inicial de política económica acabou por não ser atingido, o que demonstra a impossibilidade de atingir, em simultâneo, as três condições.

Os governantes são, assim, obrigados a escolher prioridades para as suas opções, em termos de política económica. Um governo favorece a liberdade de circulação de capitais porque pretende atrair investimento, pelo que terá de escolher entre a estabilidade cambial (taxas de câmbio fixas) e atrair novos investimentos, e a uma política monetária autónoma, que favoreça os objectivos da economia doméstica. Se a manipulação das taxas de juro visar combater o desemprego e não manter a paridade da moeda, a sua queda relativa poderá levar os investidores a retirar os seus ativos do país, colocando uma pressão adicional sobre a moeda, provocando uma quebra do valor dela face a outras moedas do sistema monetário internacional. Foi a opção da Argentina, em 2002, abandonando o *peg* cambial que mantinha em relação ao dólar norte-americano. Neste caso, sacrificou-se o objectivo da estabilidade cambial para poder cumprir os outros dois.

Se um governo escolher controlar o nível da taxa de juro, mantendo a autonomia da política monetária doméstica, em um contexto de liberdade de circulação de capitais, a taxa de câmbio da moeda deverá flutuar, influenciando a competitividade das exportações do país em causa. Esta opção é geralmente utilizada por países cujo sector externo é relativamente pequeno face às restantes componentes da atividade económica. Temos como exemplos de países que privilegiaram esta opção o Canadá, os Estados Unidos, o Reino Unido ou o Japão.

Finalmente, os países podem optar por manter a autonomia na definição da política monetária e privilegiar a estabilidade cambial, impondo restrições aos movimentos de capitais. Temos o exemplo da Malásia, em 1997, por altura da turbulência financeira que assolou alguns países do Sudeste Asiático.

No caso dos países da UE, a aplicação do trilema de Mundell reporta-se aos anos 1990, por altura da grande crise que assolou o funcionamento do SME, considerado até à data como o embrião da integração monetária europeia. Vejamos como funciona.

Depois de passarem pela experiência das serpentes monetárias, em uma tentativa de estabilizar as paridades cambiais das várias moedas face à desordem do sistema monetário internacional, os países europeus tentaram encontrar soluções que salvaguardassem o funcionamento do mercado interno e de algumas políticas comunitárias, com destaque para a política agrícola comum. Assim, em 1979, os líderes europeus consensualizaram a necessidade de criar uma estrutura institucional que assegurasse uma zona de estabilidade monetária e cambial, promovendo a continuidade sustentada da integração económica. Foi assim criado o SME, assente em um conjunto de elementos estruturantes: uma unidade monetária compósita, composta por diferentes percentagens das moedas dos países que então formavam a Comunidade Económica Europeia (CEE), o ECU; uma estrutura de regulação da volatilidade cambial entre as várias moedas, o MTC, que impunha fortes restrições à manipulação da política

monetária e obrigava à cooperação estrita entre os países-membros; e mecanismos de crédito para apoiar os bancos centrais na defesa da estabilidade cambial.

A aplicação do triângulo de incompatibilidades é relativamente simples. As paridades fixas derivavam da pertença ao MTC do SME, que obrigava a uma disciplina cambial acrescida (os países apenas dispunham de uma margem de manobra para a política cambial de $\pm 2,25\%$ ou $\pm 6,00\%$). A liberdade de circulação de capitais traduzia uma consequência natural do avanço da globalização, na sua vertente financeira, estabelecendo também uma condição *sine qua non* caso os países decidissem avançar para um processo de integração monetária plena.

O SME funcionou de forma bastante eficaz, cumprindo os objectivos originais, mas nunca conseguindo resolver as incongruências originais, como o facto de existir uma assimetria estrutural no seio do sistema, devido ao peso do *deutsch mark* (mais de 30% no cabaz do ECU) e da importância da economia alemã no contexto do mercado comum. Na verdade, a Alemanha era, no conjunto das economias comunitárias, a única que conseguia cumprir em simultâneo os três vértices do triângulo. E os problemas começaram a surgir, colocando os países em situação bastante delicada, e ameaçando a estabilidade da integração económica. Vejamos alguns exemplos.

A Alemanha, principal inspiradora da política monetária europeia no seio do MTC, prosseguiu sempre com uma política monetária restritiva, para promover a estabilidade dos preços, o que obrigava os países restantes a grandes esforços para manter a paridade das respectivas moedas face ao *deutsch mark*. Em 1981, a França, membro da então CEE e com a moeda integrada no MTC do SME, adoptou uma política monetária expansionista, o que levou à queda das taxas de juro internas. Como era um país relativamente aberto à mobilidade internacional de capitais, os mercados financeiros reagiram vendendo francos e comprando moeda estrangeira, o que, na prática, consubstanciou uma saída de capitais da economia francesa, provocando uma queda na procura de francos, e exercendo pressão para a sua depreciação no contexto do SME. Se a França tivesse intervindo nos mercados financeiros, comprando moeda nacional, a diminuição da oferta de moeda teria como consequência a subida das taxas de juro internas, prejudicando a recuperação da atividade económica e invertendo a orientação original. Para evitar essa situação, a França solicitou a intervenção germânica, no sentido de flexibilizar a respetiva política monetária, acomodando um eventual aumento da inflação. Face à recusa alemã, os franceses acabaram por sofrer pesadas perdas, assacando aos alemães a responsabilidade pela falta de cooperação, indispensável em um contexto de quase integração monetária (Costa, 2013).

Uma década mais tarde, a história repete-se, embora com outros protagonistas, realçando novamente a importância da cooperação monetária e as consequências que advêm de sua ausência. A libra esterlina tinha entrado para o MTC do SME em 1990, o que significa que tinha de respeitar limites bastante apertados para a flutuação da respetiva taxa de câmbio, no caminho que os países europeus comprometiam-se a percorrer em direcção à moeda única. A entrada da libra para o MTC ocorre em um nível demasiado elevado face aos restantes países-membros, o que rapidamente traduz-se em uma quebra das exportações britânicas e no desencadear de um conjunto de efeitos depressivos sobre a economia. O Reino Unido viu-se obrigado a pôr em prática uma política monetária restritiva, que fez subir as taxas de juro, para atrair investidores para a libra, de modo a mantê-la no MTC. No entanto, em outubro de 1992, os investidores começaram a desconfiar da sustentabilidade da paridade da moeda britânica, face aos crescentes sinais de recessão. Beneficiando-se da liberdade de circulação de capitais, de que a *city* londrina não abdicava, começaram a abandonar as suas

posições em libras, tornando ainda mais inglórias as tentativas desesperadas do Banco Central Britânico, depauperado de reservas internacionais, em manter a libra na sua paridade original. A pressão e a magnitude dos movimentos de capitais foram tão intensas que a libra acabou por sair do MTC, suscitando sérias dúvidas ao sucesso de uma futura integração monetária entre as moedas europeias. Naturalmente, o resultado poderia ter sido diferente se tivesse havido uma maior cooperação na condução da política monetária (Costa, 2009).

No entanto, o Reino Unido não estava confortável com a política monetária definida pela Alemanha, que, na prática, era seguida por todos, na inexistência de um BCE que definisse uma política monetária comum. O problema era que a Alemanha estava em uma posição diferente de todos os outros países europeus: tendo acabado o processo de reunificação, era obrigada a gastar enormes somas na recuperação da economia da Alemanha de Leste, e com receio das tensões inflacionistas que daí adviriam, o Bundesbank mantinha altas de juro, para evitar o sobreaquecimento da economia. No entanto, o Reino Unido, que entretanto entrara para o MTC, deparava-se com tendências recessivas, enfrentando uma crescente insatisfação popular. Havia aqui uma dissincronia clara na condução das políticas econômicas, principalmente a monetária, que ocorria pelo facto de os dois países encontrarem-se em fases diferentes do ciclo econômico.

Esses dois eventos demonstraram, por um lado, o funcionamento do triângulo de incompatibilidades em um contexto de integração econômica e monetária, e, por outro, a necessidade absoluta de cooperação a nível das políticas monetárias entre os participantes. A existência de uma economia dominante, neste caso a alemã, revela a importância das assimetrias entre os países. Nas suas relações com os parceiros do SME, a Alemanha, emissora da moeda-âncora do sistema, podia conduzir uma política monetária independente, sem abandonar nem a liberdade de circulação de capitais, nem a pertença a uma zona de paridades fixas organizada em torno do marco (Hall, 2012).

Nesse contexto, os responsáveis comunitários acabaram por concluir que seriam necessários mecanismos econômicos, políticos e institucionais mais ambiciosos para assegurar o projeto de integração monetária, coroada por uma moeda única a nível dos Estados-membros.

6 A POLÍTICA MONETÁRIA NO CONTEXTO DA ZE: O PRIMADO DO MONETARISMO E A SUA INFLUÊNCIA SOBRE A ATUAÇÃO DO BCE

A arquitetura institucional sobre a qual repousa o processo de UEM europeu assenta, quase exclusivamente, no pressuposto monetarista, paradigma macroeconômico dominante ao longo dos anos 1980. Esta corrente defende que os bancos centrais devem resumir o seu papel ao controlo da estabilidade dos preços, o que seria a melhor contribuição possível para a estabilidade macroeconômica em geral, e para a financeira em particular. Qualquer tentativa para dinamizar o crescimento econômico ou criar emprego apenas teria como consequência criar um enviesamento inflacionista, que iria desestabilizar a economia (EC, 1990).

Esse foi, em síntese, o modelo adoptado para a ZE e para a atuação do BCE, em particular, criando um forte condicionalismo na resposta à crise da dívida soberana, em 2010.

Na verdade, com a introdução do euro, a política monetária passa a ser comum a todos os países da ZE, sendo concebida e implementada pelo BCE, integrado juntamente aos bancos centrais de cada um dos Estados-membros da UE, no SEBC. Os bancos centrais dos Estados-membros que não participam na área do euro são também membros do SEBC com

um estatuto especial, pois não podem participar na tomada de decisões relativas à política monetária única, uma vez que mantêm as respetivas políticas monetárias (ECB, 2004).

Como refere De Grauwe (2013), ao contrário dos teóricos das ZMOs, que mostravam claramente o seu cepticismo à união monetária europeia, os monetaristas não viam grande perda na condução da política monetária doméstica, já que consideravam que estas eram ineficientes para lidar com os choques assimétricos, ao mesmo tempo em que produziam instabilidade, pelo menos no Sul da Europa. A melhor forma de eliminar essa instabilidade era precisamente retirar a autonomia da política monetária aos gastadores governos mediterrânicos e colocá-la nas mãos de uma instituição que se regesse pelos padrões de comportamento do Bundesbank, paradigma da eficiência.

Nesse contexto, e de acordo com o tratado que institui a Comunidade Europeia e os estatutos do SEBC e do BCE, o principal objectivo da política monetária é a manutenção da estabilidade de preços. Neste contexto, o Conselho de Governadores tem como principais funções a definição da política monetária da ZE e das medidas necessárias à implementação dos objectivos definidos, enquanto a Comissão Executiva é responsável pela colocação em prática das diretrizes definidas pelo Conselho de Governadores. Os bancos centrais nacionais executam as operações que fazem parte das missões do SEBC, e o Conselho-Geral tem por função supervisionar o funcionamento do SME-bis e continuar o trabalho anteriormente desenvolvido pelo IME para os Estados-membros que não façam parte da ZE. O processo de tomada de decisão no Eurosistema é centralizado, na medida que está a cargo dos órgãos de decisão do BCE, nomeadamente o Conselho e a Comissão Executiva. Enquanto houver Estados-membros que não tenham adoptado o euro, existirá o Conselho-Geral (ECB, 2004).

Uma das principais características do BCE é a sua independência face ao poder político, que pode ser medida por vários critérios. O primeiro critério tem a ver com a independência dos seus dirigentes que exercem mandatos não renováveis e irrevogáveis, não podendo receber instruções dos governos nacionais ou das instituições comunitárias.

Um segundo critério relaciona-se com o facto de ter sido confiado ao BCE um mandato claro e a margem de manobra de que dispõe para o executar. O BCE tem como missão primordial a estabilidade dos preços na ZE, tendo toda a liberdade para fixar os objectivos intermédios (definição de uma taxa de referência para o crescimento do agregado M3, por exemplo) que considerar oportunos e dispendo de um conjunto amplo de instrumentos (operações de *open market*, constituição de reservas obrigatórias) que poderá manipular com total autonomia no sentido de controlar a massa monetária em circulação na ZE.

Um terceiro critério de independência reside na proibição que é feita a um banco central de financiar os *deficit* públicos, o que lhe permite controlar melhor a oferta de moeda. Esta proibição aplica-se aos Estados-membros que fazem parte da ZE, e tem por objectivo dissociar a política monetária, conduzida a nível do BCE, da política orçamental, cuja condução é da responsabilidade individual de cada um dos Estados-membros.

Se um país dispuser de uma política monetária autónoma, pode responder a quebras na procura, baixando as taxas de juro para estimular a atividade económica. Mas o BCE, como entidade supranacional responsável pela política monetária de toda a ZE, tem que definir orientações baseadas em um conjunto da região, e não de países em particular. Tal circunstância cria uma situação em que, por exemplo, as taxas de juro poderão ser demasiado elevadas para países com altos níveis de desemprego ou demasiado baixas para economias com custos salariais crescentes. A exceção, mais uma vez, acaba por ser a Alemanha,

já que, dado o seu peso no conjunto da economia comunitária, consegue, efetivamente, influenciar a política monetária do BCE. As políticas anti-inflacionistas implementadas pelo BCE, de acordo com os seus princípios estatutários, levaram a uma queda das taxas de juro em países como Itália, Espanha, Grécia e Portugal, em que as expectativas para a evolução do crescimento dos preços mantinham as taxas de juro em permanente trajetória ascendente. As famílias e os governos tinham, assim, possibilidades acrescidas de aumentar o seu grau de endividamento, traduzindo-se em ativos imobiliários, no primeiro caso, e financiamento de programas sociais, no segundo (EC, 1990; ECB, 2004).

Em uma primeira fase, os mercados globais não atribuíram grande importância ao facto, acreditando que, no contexto de uma união monetária plena, os títulos da dívida soberana apresentavam as mesmas garantias, independentemente do país em causa (Feldstein, 2012). Quando se aperceberam de que a UEM não constituía, efetivamente, uma ZMO, começaram a exercer uma pressão brutal sobre os membros mais frágeis da ZE, esperando por uma resposta dimensionada.

Mas essa resposta não chegou porque, além de não ser uma união monetária plena, a ZE não dispõe dos enquadramentos político e institucional que lhe permitam gerir situações com essa complexidade e abrangência. Desde a não existência de consenso entre os países europeus para a compra de dívida pública por parte do BCE até a dificuldade em definir uma união fiscal e um governo económico conjunto, com as dúvidas do Tribunal Constitucional pelo meio, os líderes europeus não conseguem encontrar uma solução sustentável para a crescente assimetria entre a solvabilidade das economias da ZE, pondo em causa a própria sobrevivência da moeda única.

Finalmente, os pressupostos monetaristas consideravam que os mercados eram perfeitamente eficientes e os agentes económicos racionais, o que afastava, mais uma vez, a intervenção dos bancos centrais em domínios que não estivessem relacionados com o combate à inflação.

Todos esses factores conjugaram-se para fazer com que os líderes europeus tivessem feito o diagnóstico incorreto da situação e, fundamentalmente, das causas da crise da dívida soberana, em 2010. Na opinião dos países do Norte da Europa, a crise da dívida resultou basicamente de atitudes despesistas das sociedades do sul, e dos governos, em particular. Com exceção da Grécia, em que essa situação efetivamente se verificou, os países restantes não apresentam evidência nesse sentido: a causa fundamental é a acumulação insustentável de dívida por parte do sector privado em vários países europeus. O grande problema é que, quando o sector privado é obrigado a fazer a desalavancagem dessa dívida, a única forma de evitar os efeitos recessivos é, precisamente, fazer com que os governos possam intervir na economia de modo a evitar uma poderosa espiral recessiva. Em uma primeira etapa de resposta à crise da dívida, esse foi o procedimento adoptado, mas rapidamente foi substituído por fortíssimas políticas restritivas que visavam reduzir o peso da dívida pública em relação ao produto gerado. Naturalmente, e aqui tratamos basicamente de uma questão aritmética, se o PIB diminui por virtude das medidas de austeridade aplicadas, o rácio representado pelo peso da dívida pública em relação ao PIB acaba por aumentar, ao contrário do que estava previsto. Em síntese, a austeridade orçamental acabou por tornar insustentável o processo de desalavancagem, originando uma recessão profunda em vários países europeus, a consequente rejeição por parte da opinião pública das medidas de austeridade e o enfraquecimento significativo da aceitabilidade social e política da própria ZE (De Grauwe, 2013).

7 A EXCEPCIONALIDADE DA UEM E A QUESTÃO DAS DISPARIDADES

Outra grande questão levantada por esse processo de integração monetária é, precisamente, a sua contextualização histórica. A maior parte das experiências que envolvem o estabelecimento de uma união monetária e a emergência de uma moeda comum a vários países ocorreu em simultâneo, ou foi imediatamente seguida, com um processo de integração política. A reunificação alemã, em 1990, constitui um exemplo perfeito desta sequência (Dévoluy and Koenig, 2011).

A UEM europeia representa uma exceção notável a esse procedimento: os líderes europeus concordaram na substituição das moedas nacionais, símbolos da soberania nacional, por uma moeda comum, mantendo os respetivos governos, instituições e orçamentos nacionais. Essa sequência de eventos reflecte, do nosso ponto de vista, uma visão demasiado economicista e comercial da integração europeia, muito afastada da vontade política dos *pais fundadores*, o que pode pôr em causa a sustentabilidade do próprio processo de integração.

Pode dizer-se que o estágio de integração na Europa atingiu um curioso, e preocupante, *status quo*: dezassete países partilham moeda e política monetária comuns, embora mantendo uma relativa soberania na definição da política orçamental. A política fiscal, por seu turno, é essencialmente responsabilidade de cada Estado-membro. Entretanto, o orçamento comunitário representa apenas 1% do PIB comunitário, o que inviabiliza, naturalmente, qualquer tentativa de fazer funcionar os estabilizadores automáticos.

Poder-se-ia afirmar, com relativa tranquilidade, que todos esses factores não seriam demasiado preocupantes caso se verificassem duas, ou pelo menos uma de duas condições: que as economias em causa fossem relativamente homogêneas, do ponto de vista do desenvolvimento socioeconómico; que os Estados-membros envolvidos no processo de integração partilhassem da mesma cultura institucional e política, traduzida, entre outros aspectos, na identidade de preferências na orientação da política económica, nomeadamente monetária e orçamental. Como iremos ver, nenhuma das duas condições se verifica, o que agrava as dificuldades de prosseguir a integração monetária, particularmente em um contexto de crise financeira global.

Efetivamente, apesar de constituir um dos blocos mais prósperos a nível internacional, a UE apresenta uma paisagem caracterizada por elevadas disparidades no nível de vida e de desenvolvimento dos países e das regiões que a compõe. Essas disparidades têm vindo a acentuar-se com os sucessivos alargamentos a que foi sendo sujeito o espaço comunitário, já que, em cada um destes alargamentos, foi sempre um dos novos EM a ocupar o último lugar na escala de rendimentos (Costa, 2004).

Em 1958 – e também em 1951, com a formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca) –, existiam seis membros fundadores, com estruturas económicas e rendimentos *per capita* similares (Costa, 2004). A única exceção a essa homogeneidade era constituída pelas regiões do Sul da Itália, o que não levantava grandes tensões, uma vez que se tratava de áreas pouco povoadas, com escasso peso nos mecanismos de tomada de decisão comunitários. Mas este foi o único momento na história da integração europeia em que a homogeneidade entre países e regiões era uma das imagens de marca de todo o processo. O primeiro alargamento da CEE ocorreu em 1973, e traduziu-se na entrada de três novos países: o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda. Se a entrada da Dinamarca e, em menor escala, do Reino Unido, não colocava desafios de monta para o processo de integração, a adesão da Irlanda era um caso substancialmente diferente, uma vez que representava a entrada, no poderoso e próspero bloco regional, de um dos países mais pobres da Europa. Na verdade, no momento da adesão,

o rendimento *per capita* da economia irlandesa representava cerca de 50% da média do PIB por habitante no conjunto dos países pertencentes ao espaço comunitário (Costa, 2004). No entanto, essas diferenças, muito substantivas, não despertaram grandes preocupações junto dos governos da época, dado o escasso peso da população irlandesa no total da população comunitária (pouco mais de 3 milhões de habitantes, para um conjunto de 256 milhões, ou seja, pouco mais de 1% do total).

Mas o problema das assimetrias entre países viria a acentuar-se ao longo dos anos, com os sucessivos alargamentos da CEE/UE. Com a exceção do alargamento ocorrido em 1995 (com a adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia), foi sempre um dos novos aderentes a ocupar o último lugar na escala do rendimento *per capita*. Para além do alargamento de 1973, como já verificamos, o mesmo sucedeu em 1981, com a entrada da Grécia; em 1986, com a adesão de Portugal e da Espanha; e, naturalmente, em 2004 e 2007, com a adesão de um grupo de países da Europa Central e Oriental (Hungria, Polónia, República Checa, Eslováquia, Estónia, Lituânia, Chipre e Malta, em 2004; e Bulgária e Romênia, em 2007).

De acordo com os dados disponíveis (EC, 2012), podemos identificar o impacto dos sucessivos alargamentos da CEE/UE em um conjunto de indicadores. Naturalmente, todos implicam um acréscimo no PIB total e na população. Como atestam os dados do Eurostat e de outros autores (EC, 2012; Costa, 2004), o o alargamento de 1995 foi o único a ter uma influência positiva sobre o PIB *per capita* do bloco de integração, e apenas em 0,1 p.p. A entrada das duas economias ibéricas, em 1986, traduziu-se em uma quebra de mais de 6 p.p. no rendimento *per capita*, enquanto os alargamentos de 2004 e de 2007 representaram quebras de 15 e 7 p.p., respetivamente, no mesmo indicador.

Em 2010, o PIB *per capita* na UE variava entre 43% da média comunitária, na Bulgária, e 283% da mesma média, no Luxemburgo (EC, 2012)

E se considerarmos as assimetrias entre regiões, a situação é ainda mais dramática: o habitante médio da região de Inner London (no Reino Unido) evidencia um PIB *per capita* doze vezes superior ao do habitante médio em Sverozapaden (na Bulgária). No contexto mais restrito da ZE, a situação não é substancialmente diferente: o PIB *per capita* no Luxemburgo é 5,5 vezes superior ao da região de Slovensko (na Eslováquia). E ambas as regiões partilham a mesma moeda, a mesma política monetária, e, gradualmente, os mesmos constrangimentos monetários.

E, embora o PIB *per capita* seja considerado, pela maior parte dos estudos, o melhor indicador disponível para avaliar o processo de convergência real entre as economias, existem outros indicadores que revelam diferenças estruturais entre os países envolvidos no processo de integração. Uma das diferenças mais marcantes relaciona-se com a produtividade do trabalho. Considerando a média da UE com 27 EMs como base 100, o PIB por pessoa empregue é 70% mais elevado no Luxemburgo, 27% na Bélgica e mais de 15% na Áustria (EC, 2012). No extremo oposto, temos países como Portugal, com uma produtividade do trabalho que é 30% mais baixa do que a média europeia, o que significaria, *ceteris paribus*, que o trabalhador português evidencia uma produtividade 100% mais baixa do que os seus colegas luxemburgueses.

Ora, sendo conhecido que grande parte da população do Luxemburgo é de origem portuguesa, a baixa produtividade do trabalho em Portugal não pode ser considerada, anedoticamente, uma questão genética, mas, como aliás já o demonstram vários estudos desenvolvidos, um problema mais estrutural, que passa, para além da fraca qualificação da população ativa, pelas formas de combinação do capital físico e do capital humano e pela eficácia da liderança e da gestão de recursos humanos em Portugal, assim como pelo funcionamento das instituições (Costa, 2013).

Do nosso ponto de vista, essas disparidades marcantes entre países e regiões no seio da UE colocam, de forma inequívoca, aquele que é um dos principais paradoxos da construção europeia: o aprofundamento do processo de integração, traduzido no mercado interno e na união monetária, que implica a definição de políticas econômicas com objectivos e instrumentos cada vez mais harmonizados.

8 OS DESAFIOS DA PERIFERIA EUROPEIA E A POSIÇÃO DA ALEMANHA

O acrônimo Pigs (Portugal, Itália, Grécia e Espanha) ou Piigs (se juntarmos a Irlanda), é muitas vezes utilizado de forma pejorativa para designar um conjunto de países, associados maioritariamente à localização geográfica das margens do Mediterrâneo, caracterizados por uma estrutural instabilidade em matéria financeira e monetária, a que se associa um permanente *deficit* de produtividade. Estes países têm estado, nos últimos meses, sob fogo cerrado da ação dos especuladores financeiros e das agências internacionais de *rating*, que, de forma sistemática, desenvolvem ações para aumentar os prêmios de risco sobre os respetivos títulos da dívida pública, aumentando a incerteza sobre a capacidade de solvência das economias em causa.

Esses são alguns dos vectores comuns aos países em causa. Especificamente, embora a situação global dos Pi(i)gs seja muito delicada, existem diferenças significativas entre eles que justificam uma abordagem diferenciada. A situação grega é, claramente, a mais preocupante, não só porque revela os maiores desequilíbrios orçamentais (*deficit* e dívida pública), mas porque evidenciou um historial de falta de transparência e adulteração das contas públicas que a descredibilizou fortemente junto dos investidores internacionais. A Espanha, embora com menores desequilíbrios orçamentais e maior índice de poupança, face à Grécia, apresenta uma taxa de desemprego que se aproxima dos 30% (mais de 50% dos jovens entre os 15 e os 24 anos estão sem emprego) e um crescimento que se manteve à conta de uma enorme bolha imobiliária e creditícia, cuja implosão afigura-se dolorosa. A Itália está em melhor forma, do ponto de vista financeiro, do que os restantes Pi(i)gs, e regista um progresso muito mais significativo do que os países restantes na implementação de reformas estruturais (fiscais, mercado de trabalho), para além de os seus mecanismos de supervisão bancária terem sido muito mais eficazes do que nos países restantes, protegendo o respetivo sector financeiro do descalabro verificado em outras economias.

Finalmente, Portugal, cujo problema não é tanto financeiro quanto económico. Ou seja, sem questionar a necessidade de equilibrar as contas públicas, julgamos que o problema principal é a falta de competitividade estrutural da economia portuguesa, nomeadamente nos sectores transacionáveis, sujeitos à concorrência internacional. Portugal experimentou uma década de estagnação do crescimento económico praticamente desde a entrada para o euro, em 1999, com o PIB a crescer abaixo da média comunitária, comprometendo a tão necessária convergência real; com um *deficit* permanente da balança corrente, apenas compensado parcialmente pela *performance* do sector turístico, revelando, entre outros aspetos, um persistente desequilíbrio no sector agroalimentar, o que evidencia uma extraordinária ausência de preocupação com a autossuficiência alimentar, de importância estratégica em qualquer economia, assim como a desvalorização de outras áreas de grande potencial estratégico. Com uma política de formação do capital humano que, para além de revelar uma instabilidade permanente (mais de vinte ministros da Educação em trinta anos!) evidencia uma incapacidade estratégica em perceber que na ausência de programas de desenvolvimento do potencial educativo e formativo de médio/longo prazos e correspondentes estratégias de inserção no mercado de trabalho nacional, as principais vítimas serão os níveis de produtividade dos

recursos humanos e a “fuga” dos profissionais mais qualificados, depauperando ainda mais o debilitado potencial competitivo português.

Se todos esses factores foram atenuados durante o período de abundante afluência de fundos estruturais para a economia portuguesa, ainda que com um retorno medíocre face ao capital investido, a crise econômica global veio demonstrar a fragilidade das bases do crescimento econômico português. A entrada na ZE veio evidenciar, de forma crua, todas essas realidades: depois de uma *performance* satisfatória no cumprimento dos critérios de convergência necessários à entrada na UEM, Portugal, assim como a Grécia, beneficiou-se de uma conjuntura extremamente favorável, com taxas de juro reduzidas e uma moeda forte e credível na cena internacional. Em vez de tirar proveito desse contexto para introduzir as reformas estruturais (orçamentais-fiscais, mercado de trabalho, inovação, sistema educativo, funcionamento das instituições), aproveitou para aumentar substancialmente o nível de endividamento (público e privado), muitas vezes em bens de consumo corrente ou de investimento sem retorno apreciável. Naturalmente, como seria expectável, a factura está agora a pagamento.

Entretanto, os mercados financeiros, as agências de *rating* e mesmo as grandes empresas transnacionais não são, legitimamente, instituições de caridade, agindo para satisfação das necessidades colectivas ou com preocupações sociais. Nem têm de o ser. O seu objectivo é obter a maior rentabilidade na aplicação dos seus recursos, e prestar contas aos respetivos acionistas. Naturalmente, o que tem de existir são mecanismos de regulação e supervisão eficazes, em um contexto nacional, internacional e multilateral que refreie as tentativas menos éticas e mais iníquas de cumprir os objectivos acima referidos. No contexto da crise financeira global que assolou a economia mundial nos últimos três anos, as ações dos especuladores, das agências de *rating*, dos *hedge funds* e de outros atores do mesmo cariz, foram tão reprováveis como a passividade dos atores políticos, econômicos e académicos que seriam responsáveis pela regulação e supervisão do sistema. Já sabíamos desde 1930, ou mesmo antes, que os mercados não se autorregulam, não são eficientes, têm falhas no seu funcionamento. E sabemos também que existem agentes econômicos que tiram proveito das falhas do sistema para obter os maiores ganhos possíveis. É natural. Se não existirem mecanismos de supervisão e vigilância que os impeçam de fazer isso, é o sistema que está a falhar no cumprimento das suas missões de base, não os agentes que conseguem destruir a credibilidade das economias para conseguir atingir objectivos particulares.

A prossecução, nomeadamente por parte dos Pi(i)gs de políticas pouco rigorosas ou credíveis, que insistam na permanência dos erros cometidos até agora e não prevejam a implementação de reformas estruturais integradas e sustentáveis, contribuirá, certamente, para ajudar os agentes de mercado já referidos a fazer as apostas mais rentáveis que conseguirem, mesmo que, para tal, seja necessário comprometer a credibilidade de países ou regiões. Da mesma forma, se esses esforços de reforma não contarem com a solidariedade, declarada e efetiva, dos países mais poderosos da cena econômica mundial, poderão fracassar perante a violência da tempestade que assola os participantes no sistema econômico e monetário internacional.

A situação da Grécia, e de outros, poderia ser reversível, embora o percurso não seja, de todo, fácil. As soluções para a recuperação da economia grega passam por uma desvalorização acentuada da moeda nacional, para recuperar a competitividade, ou por um doloroso processo de descida dos preços internos. Ora, a primeira hipótese está fora de causa, uma vez que não existe uma moeda nacional, mas uma moeda partilhada por dezassete países. Ainda, a existir essa desvalorização, para além do beneficiário principal ser a Alemanha,

que já é a economia mais competitiva da região, os efeitos imediatos dela poderiam ser nocivos antes de serem positivos, já que acentuariam o temor de um risco de bancarrota por parte de algumas economias da ZE. A alternativa, que está já a ser ensaiada (reduções de preços e salários, fortes cortes na despesa pública, reformas estruturais), acarreta elevados níveis de contestação social, para além de arriscar criar um clima recessivo. Entretanto, grande parte da dívida grega é detida por instituições financeiras europeias, com destaque para os bancos alemães, que, naturalmente, irão procurar proteger o seu investimento.

Face à impossibilidade, pelo menos enquanto a Grécia se mantiver na ZE, de adoptar a primeira solução, a implementação de um conjunto de reformas que tenham como objectivo imediato a redução da despesa pública, parece ser o meio mais imediato de tentar acalmar os frémios dos mercados. Mais uma vez, para além, naturalmente, de o êxito de tais medidas depender da estratégia e da firmeza do governo grego em suportar a contestação social e o provável agravamento do clima recessivo que resultarão de tais medidas, um factor crucial será o comportamento das economias restantes da ZE, com destaque para a Alemanha. Efetivamente, o remédio tradicional para os países capturados no tipo de crise que Espanha, Grécia, Portugal e Irlanda encontram-se é combinar austeridade fiscal com a desvalorização da moeda. Esta última costuma proporcionar à economia um sopro de competitividade, melhora o equilíbrio externo, e reduz a perda de produção e de desemprego que acompanham os cortes fiscais. Mas a adesão destes países à ZE priva-os desta ferramenta poderosa, embora, deva realçar-se, a depreciação do euro em si é de interesse limitado, pois, em média, cerca de 50% do comércio é realizado dentro da ZE.

Em uma outra vertente, temos a posição alemã, de difícil compreensão para os países que estão a passar por dificuldades orçamentais, e que acusam as autoridades germânicas de falta de solidariedade. Considero que tais posições são, parcialmente, verdadeiras. A Alemanha poderia ter demonstrado uma maior compreensão perante as fragilidades de vários países, com estruturas produtivas e financeiras muito mais débeis do que as suas, em resistir aos ataques especulativos. Especialmente, quando a UEM atual foi concebida integralmente sob as condições exigidas pela Alemanha e quando tem sido esta uma das principais beneficiárias das externalidades positivas de uma moeda como o euro. A Europa fundou-se sobre a solidariedade e a necessidade de promover a manutenção da paz, mas tudo isso aconteceu há mais de sessenta anos. Os tempos mudaram, e muito.

A Alemanha da sra. Merkel já não é a Alemanha do sr. Kohl, em que os ideais de reconstrução económica e política do pós-guerra ainda comandavam os destinos da integração europeia. Esta Alemanha é mais pragmática, mais descomplexada, mais consciente dos seus créditos e mais-valias. Já não tem que prestar contas a ninguém, já pagou todas as suas dívidas, e agora baseia-se no poder da sua economia e na capacidade da sua força de trabalho.

Acreditamos que a Alemanha tem grandes responsabilidades no agravamento da tensão atual. Em primeiro lugar, a insistência na prevenção da crise por meio da política orçamental e da supervisão europeia serviu como pretexto para não pensar acerca da gestão da crise. Mas os incêndios ocorrem com os melhores sistemas de irrigação, e os bombeiros são necessários. Em segundo lugar, a própria Alemanha contribuiu para o enfraquecimento do sistema de prevenção de crises, sendo dos primeiros EMs a violar, sem sanções, as condições do Pacto de Estabilidade e Crescimento, em 2003, e coligou-se com outros estados para enfraquecer a sua implementação. O problema grego poderia ter sido resolvido há muito tempo se os países restantes tivessem concordado em uma auditoria às suas contas. Finalmente, a Alemanha desfrutou da sua competitividade face a outros países na ZE,

não percebendo que a correspondente falta de competitividade da Grécia e de outros países estava, na realidade, a minar a própria sustentabilidade da participação destes países na ZE.

Apesar das dificuldades de vários países da ZE, a inflexibilidade alemã pode gerar um caos social; aqueles países podem sair da crise apenas se a política monetária permitir o respetivo crescimento, uma hipótese que é recusada pela Alemanha, ameaçando o euro no seu conjunto.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção da UEM entre os países europeus foi, provavelmente, a maior aventura que envolveu sucessivas gerações de cidadãos comuns, especialistas acadêmicos e líderes políticos. Os requisitos e o compromisso que, desde o início, reconheceu-se serem indispensáveis para o sucesso do projeto revestiam-se de uma ambição que só seria concretizada se existisse uma vontade política sólida e partilhada entre todos. E, como vimos, a UEM foi, essencialmente, um projeto político cujas origens e finalidades remontam ao período dos grandes conflitos entre os países europeus, culminando na Segunda Guerra Mundial. A reunificação alemã, no início da década de 1990, traduziu a nova posição da Alemanha na Europa e no mundo, e constituiu, paradoxalmente, o mais poderoso dínamo para o avanço da integração monetária europeia, embora por razões diferentes para os vários atores envolvidos.

No entanto, esse projeto político não teve em conta os fundamentos econômicos indispensáveis à sua fundação e sustentabilidade, uma lacuna que se tornou dolorosamente visível por meio da incapacidade de diagnosticar as causas profundas da crise da dívida soberana e de dotar as instituições europeias dos meios e filosofias de ação mais adequados.

Entretanto, os sucessivos alargamentos deram origem a um espaço cada vez mais heterogêneo, constituído por países e regiões com necessidades diferentes no que respeita à orientação das principais políticas macro e microeconômicas. A difícil conciliação dessas duas vertentes, mais visível em épocas de crise econômica profunda, é também responsável pelo agudizar das tensões no seio da Europa comunitária, sem instrumentos ou ambição política para resolvê-las.

Passados mais de sessenta anos do início formal do processo de integração, com a instituição da Ceca, a paz é um valor tão consolidado entre os cidadãos europeus que poucos recordam-se de que a principal motivação para este projeto europeu foi conseguir um compromisso que evitasse a eclosão de futuras guerras entre os países europeus. A economia e a moeda foram, fundamentalmente, os instrumentos mais adequados para desempenhar essa missão, pelo que se instalou entre os líderes políticos europeus a ideia de que se poderiam facilmente adaptar os mecanismos econômicos aos requisitos políticos, sem preocupações adicionais.

No entanto, é preciso não esquecer que as potencialidades da economia e da política europeias serão claramente maximizadas se for adoptada uma óptica que privilegie a integração das economias no seu conjunto, que assente em uma real coordenação de políticas econômicas entre os EMs, tendo sempre presente o princípio da solidariedade entre eles. Na verdade, e como refere Fitoussi (1994, p. 25): “é a solidariedade que diferencia uma Comunidade de uma Zona de Comércio Livre”.

A vontade política de verdadeiros líderes europeus, nas décadas de 1960 a 1980, dotados de sensibilidade cultural e visão estratégica, foi o elemento fundamental que permitiu avançar decisivamente no aprofundamento da construção europeia e ultrapassar vicissitudes de projetos, talvez tecnicamente imperfeitos, mas política, econômica e moralmente inspiradores. Para além de toda a arquitetura técnica e institucional necessária a projetos com a envergadura da UEM, a Europa será sempre aquilo que os seus povos e líderes quiserem que ela seja.

REFERÊNCIAS

- BALDWIN, Richard; WYPLOSZ, Charles. **The economics of European integration**. New York: McGraw-Hill, 2004.
- BAYOUMI, Tamin; EICHENGREEN, Barry. **Shocking aspects of European monetary integration**. Cambridge: NBER, 1992. (Working Paper, n. 3949).
- BEARCE, David. **Monetary divergence: domestic policy autonomy in the post-Bretton Woods era**. Michigan: The University of Michigan Press, 2007.
- BROZ, Lawrence; FRIEDEN, Jeffrey. The political economy of international monetary relations. **Annual Review of Political Science**, v. 4, p. 317-343, 2001.
- COHEN, Benjamin. The triad and the unholy trinity: problems of international monetary cooperation *In*: HIGGOTT, Richard; LEAVER, Richard; RAVENHILL, John (Eds.). **Pacific economic relations in the 1990s: cooperation or conflict?** New South Wales: Allen & Unwin, 1993. p.133-158.
- COSTA, Carla. **Economia e política da construção europeia**. Lisboa: Ed. Terramar, 2004.
- _____. **Crises financeiras na economia mundial**. Lisboa: Ed. Almedina, 2009.
- _____. Impact of the financial crises and global macroeconomic imbalances on a fragmented European Union. **Global Business & Economics Anthology**, v. 2, issue 1, p. 27-34, 2011.
- _____. O euro: a tragédia (in)voluntária da construção europeia. *In*: LARA, A. S. (Org.). **A crise e o futuro**. Lisboa: Ed. Pedro Ferreira, 2013.
- DE GRAUWE, Paul. **Economics of monetary union**. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- _____. The political economy of the euro. **The Annual Review of Political Science**, v. 16, p. 153-170, 2013.
- DE GRAUWE, Paul; VANHAVERBEKE, Win. **Is Europe an optimum currency area? Evidence from regional data**. London: CEPR, 1991. (Discussion Paper, n. 555).
- DÉVOLUY, Michel; KOENIG, Gilbert. **L'Europe économique et social: singularités, doutes et perspectives**. Strasbourg: Presses Universitaires de Strasbourg, 2011.
- EC – EUROPEAN COMMISSION. **One market, one money**. Brussels: EC, 1990. (Relatório Emerson).
- _____. Maastricht Treaty (consolidated version 2002). **Official Journal of the European Communities**, Brussels, C 325, v. 45, p. 5-32, 24 Dec. 2002.
- _____. **Eurostat**. [s.l.]: [s.n.], 2012.
- ECB – EUROPEAN CENTRAL BANK. **The monetary policy of the ECB**. Brussels: ECB, 2004.
- ECKARD, Hein; ACHIM, Truger. European monetary union: nominal convergence, real divergence and slow growth? **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 16, issue 1, p. 7-33, 2005.
- EUROPA. Conselho Europeu. **Conclusões do Conselho Europeu**. Bruxelas: Conselho Europeu, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/rYuD1k>>.
- FELDSTEIN, Martin. The failure of the euro. **Foreign Affairs**, v. 91, n. 1, Jan.-Feb. 2012.
- FITOUSSI, Jean. **Entre convergence et intérêts nationaux: L'Europe**. Paris: FNSP, 1994. (Collection OFCE).
- FLEMING, Marcus. **Essays in international economics**. Cambridge: Harvard University Press, 1972.

FRANKEL, Jeffrey; ROSE, Andrew. An estimate of the effect of common currencies on trade and income. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 117, n. 2, p. 437-466, 2002.

KENEN, Peter. The theory of optimum currency areas: an eclectic view. *In*: MUNDELL, Robert A.; SWOBODA, Alexander (Eds.). **Monetary problems of the international economy**. Chicago: University of Chicago Press, 1969. p. 41-60.

HALL, Peter. The economics and politics of the euro crisis. **German Politics**, v. 21, n. 4, p. 355-371, Dec. 2012.

MCKINNON, Ronald. Optimum currency areas. **The American Economic Review**, v. 53, n. 4, p. 717-725, 1963.

MUNDELL, Robert. The monetary dynamics of international adjustment under fixed and flexible exchange rates. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 74, n. 2, p. 227-257, 1960.

_____. A theory of optimum currency areas. **The American Economic Review**, v. 51, n. 4, p. 657-655, Sept. 1961.

VERDUN, Amy. The euro has a future! *In*: ZIMMERMANN, Hubert; DUR, Andreas (Eds.). **Key controversies in European integration**. New York; Hampshire: Palgrave MacMillan, 2012.

DESENVOLVIMENTO POLICÊNTRICO NA EUROPA: UMA REFLEXÃO CRÍTICA SOBRE UM CONCEITO DE POLÍTICAS NORMATIVAS¹

Evert J. Meijers²

RESUMO

Durante a última década, o desenvolvimento policêntrico tornou-se um conceito-chave no desenvolvimento territorial europeu. Em muitos aspectos, é um conceito difuso que significa diferentes coisas para diferentes pessoas em diferentes escalas espaciais. Neste artigo, analisamos as variadas interpretações do conceito de desenvolvimento policêntrico que podem ser encontradas nas políticas relacionadas a diferentes escalas espaciais: a escala continental (europeia), a escala nacional e a escala metropolitana. É dada especial atenção aos supostos benefícios, nos círculos de políticas, da policentralidade e do desenvolvimento policêntrico. Esses são confrontados com resultados de pesquisas empíricas encontradas na literatura sobre a relação entre policentralidade e desempenho. Conclui-se que essa relação não é tão evidente como os formuladores de políticas parecem admitir. Somente na escala metropolitana, uma forma urbana policêntrica pode ser transformada em um ativo e isso requer um processo de metropolização que conduza a uma maior integração das cidades que constituem regiões urbanas policêntricas.

1 INTRODUÇÃO: O CONCEITO MULTIESCALAR DO DESENVOLVIMENTO POLICÊNTRICO

O conceito de desenvolvimento policêntrico ganhou ampla aceitação em estratégias de planejamento e de desenvolvimento territorial europeu, apesar de permanecer um pouco vago, ao possuir significados diversos para diferentes atores e em diferentes escalas (Kloosterman e Musterd, 2001; Davoudi, 2003; Hague e Kirk, 2003). Nos últimos anos, foram feitos esforços para esclarecer o conceito – por exemplo, Lambregts (2009) e Burger e Meijers (2012). Lambregts (2009) estabelece uma distinção útil entre três abordagens relacionadas, embora distintas, sobre a policentralidade. A primeira enxerga o desenvolvimento policêntrico como uma estratégia de planejamento normativo aplicada nas escalas metropolitana, nacional e transnacional – ver, por exemplo, Albrechts (2001), Davoudi (2003), Waterhout, Zonneveld e Meijers (2005). A segunda considera o desenvolvimento policêntrico um processo espacial, resultado de uma difusão de dentro para fora das funções urbanas de grandes centros para centros menores e próximos (Kloosterman e Musterd, 2001; Hall e Pain, 2006). Uma terceira abordagem considera o resultado espacial desse processo e na literatura encontramos uma infinidade de conceitos que descrevem a configuração espacial resultante de

1. Traduzido do original em inglês por Pedro Miranda e Larissa Abreu. Revisão técnica de Maria da Piedade Morais.

2. Professor da Faculdade de Arquitetura e Ambiente Construído na Universidade de Tecnologia de Delft, Holanda. *E-mail*: <e.j.meijers@tudelft.nl>.

áreas urbanas contemporâneas, como, por exemplo, regiões policêntricas de megacidades, áreas metropolitanas policêntricas ou regiões urbanas policêntricas – para uma visão geral, ver Meijers (2005).

Este artigo combina essas três abordagens e atende a dois objetivos. Em primeiro lugar, na seção dois, apresenta-se as ideias normativas sobre a relevância do desenvolvimento policêntrico conforme elas circulam entre os interessados envolvidos no processo de desenvolvimento territorial na Europa (particularmente os planejadores espaciais), focando, deste modo, três escalas espaciais distantes às quais o conceito é aplicado (europeia, nacional e metropolitana). Em segundo lugar, enfatiza-se a ligação entre o sistema urbano policêntrico (como um resultado espacial do processo) e o desempenho (seção 3). Aqui, "desempenho" pode referir-se a uma ampla gama de resultados, como sustentabilidade ambiental, bem-estar social e competitividade econômica. Em outras palavras, isso proporciona uma breve avaliação sobre a possibilidade de o desenvolvimento policêntrico/policeutralidade cumprir algumas das promessas que os formuladores de políticas assumem estarem presentes. Isso leva, então, a uma discussão sobre o valor do desenvolvimento policêntrico como conceito de planejamento (seção 4).

2 DESENVOLVIMENTO POLICÊNTRICO: UMA ESTRATÉGIA DE PLANEJAMENTO NORMATIVO

Uma política de desenvolvimento policêntrico pode ser definida como “uma política que se destina à distribuição de funções econômicas e/ou economicamente relevantes pelo sistema urbano de tal modo que a hierarquia urbana seja atenuada de maneira territorialmente equilibrada” (Meijers, Waterhout e Zonneveld, 2007). Tais políticas de desenvolvimento policêntrico estão sendo buscadas em diferentes escalas espaciais.

2.1 Políticas europeias

Fundamental na disseminação do conceito de policeutralidade pela Europa tem sido sua inclusão na perspectiva de desenvolvimento espacial europeu (ESDP, do inglês *European spatial development perspective*) (CEC, 1999), o primeiro documento de política sobre governo territorial da União Europeia (UE), ainda que informal e facultativo, acordado pelos quinze ministros da UE responsáveis por planejamento espacial e pela Comissão Europeia (*op. cit.*). O conceito de policeutralidade marcou uma mudança de paradigma no pensamento sobre a estrutura econômica e espacial da Europa. Ele substituiu o modelo de centro-periferia sugerido pela chamada *blue banana* (Brunet, 1989), frequentemente estimulado nos primeiros anos (aproximadamente entre 1989 e 1991) de cooperação entre os Estados-membros da UE e a Comissão. O conceito de policeutralidade relaciona os aparentemente divergentes objetivos de coesão no território da UE e o nível de competitividade da União em escala global (Waterhout, 2002). A ideia principal é promover o desenvolvimento das chamadas zonas de integração econômica global por toda a Europa, inicialmente com base no seu próprio potencial endógeno. As zonas de integração econômica global são “zonas dinâmicas de integração econômica global bem distribuídas ao longo do território da EU, compostas por uma rede de regiões metropolitanas acessíveis internacionalmente e seus interiores (vilas, cidades e áreas rurais de diversos tamanhos)” (*op. cit.*, p. 70, 71). A maneira usual de ver o território da UE é a de que esta é caracterizada por somente uma área que satisfaz o critério de existência de uma zona de integração econômica global, enquanto outros continentes, como a América do Norte, abrigam ao menos três destas zonas. Na Europa, esta área está localizada entre Londres, Paris, Milão, Munique e Hamburgo e,

por isso, é chamada de “pentágono”. Para a UE-15, é calculado que neste pentágono é produzido 50% do produto interno bruto (PIB) da UE por 40% dos seus habitantes em 20% do seu território. A ESDP não diz muito sobre as possíveis localizações de novas zonas de integração global e considera esse um assunto para debates futuros. Entretanto, cada nova zona de integração econômica global contribuiria para o desenvolvimento policêntrico do território europeu como um todo, enquanto cada zona exibiria uma estrutura urbana policêntrica própria (portanto, um subconceito). Mas fora dessas megarregiões ou zonas de integração econômica global, a policentralidade também é relevante. Aqui a ESDP defende a criação de redes de cidades menores, dado que a cooperação entre os centros urbanos para o desenvolvimento de complementaridades funcionais pode tornar-se o único caminho possível para conquistar mercados viáveis e manter instituições econômicas e serviços, algo que não poderia – de acordo com a ESDP – ser alcançado por cidades por conta própria.

O objetivo de compensar a excessiva concentração de desenvolvimento (oportunidades) em uma parte da Europa, por meio da promoção de um desenvolvimento mais policêntrico, tem sido levado adiante no debate atual sobre uma política de coesão territorial europeia (Faludi, 2006; EU, 2006; Cemat, 2006; 2007). Um tratado constitucional atualizado declarou a coesão territorial uma das metas da UE, porém ele não foi ratificado após vários países europeus votarem contra em referendo. Embora ideias sobre o desenvolvimento policêntrico tenham alimentado o conceito de coesão territorial, não tem havido muita referência ao desenvolvimento policêntrico nos documentos recentes da Comissão Europeia.

2.2 Políticas nacionais

Ainda que o desenvolvimento policêntrico não esteja listado como prioridade-chave nos documentos de políticas recentes da UE, o único documento verdadeiramente de política espacial (ESDP) nunca teve um sucessor. Enquanto isso, e como consequência, as ideias apresentadas na ESDP foram e ainda são muito influentes em informar as políticas de desenvolvimento espacial nacional em muitos países europeus.

Na maioria dos atuais Estados-membros da UE, a busca pelo desenvolvimento policêntrico é vista como um dos principais objetivos da política espacial ou espacial econômica (Nordregio *et al.*, 2004; Waterhout, Zonneveld e Meijers, 2005; Sýkora, Mulíček e Maier, 2009), embora nem sempre seja feita referência especificamente ao termo “desenvolvimento policêntrico”. Em 2004, dezessete países o listaram como uma importante meta de política em escala nacional, enquanto em outros o desenvolvimento policêntrico é uma meta secundária. Em alguns países “federalizados” ou “regionalizados”, policentralidade é também um objetivo importante em escala *regional* (para uma visão geral, ver Waterhout, Zonneveld e Meijers, 2005). Recentemente, outros países adotaram também tais estratégias, como, por exemplo, República Tcheca (Maier, 2009), República Eslovaca (Finka, 2009) e Croácia. Geralmente, suas percepções do que é o desenvolvimento policêntrico correspondem, em grande medida, à definição dada no início desta seção.

Embora o discurso espacial europeu, e em particular a ESDP, seja geralmente considerado como provedor de estrutura para estratégias espaciais em escala nacional e regional (ver Dabinett e Richardson, 2005), é preciso ter consciência de que, ao mesmo tempo, políticas comunitárias em curso muitas vezes possuem a marca de uma ou outra tradição nacional. Com relação ao discurso espacial europeu, a tradição francesa é um bom exemplo (Faludi, 2004). A França tem longa tradição no combate à predominância de Paris (ver Guigou, 2000; Baudelle e Peyrony, 2005). O mesmo vale para outros países europeus; por exemplo, a Irlanda tenta desenvolver “cidades de porta de entrada” (*gateway cities*) nas regiões mais atrasadas, a fim de superar a sua dependência excessiva de Dublin (Davoudi e Wishardt, 2005).

2.3 Políticas regionais/metropolitanas

Enquanto tais políticas policêntricas estão sendo aplicadas em uma variedade de escalas espaciais, no nível regional elas têm uma interpretação específica. O desenvolvimento policêntrico em escala regional habitualmente refere-se ao desenvolvimento de relações funcionais em um agrupamento regional de cidades e questões. Por exemplo, competitividade regional, estrutura regional e espacial-funcional e cooperação entre as cidades em tal região urbana policêntrica são debatidas com frequência (ver, por exemplo, Batten, 1995; Dieleman e Faludi, 1998; Kloosterman e Musterd, 2001; Meijers e Romein, 2003; Parr, 2004; Meijers, 2005; Hall e Pain, 2006). Tal conjunto de cidades próximas é muitas vezes identificado como região urbana policêntrica, a qual pode ser definida como um grupo de cidades historicamente distintas e independentes tanto administrativamente quanto politicamente, localizadas próximas umas às outras, bem conectadas por meio de infraestrutura e sem uma cidade dominante na política, na economia, na cultura e em outros aspectos (Kloosterman e Lambregts, 2001).

Ao longo da Europa, os formuladores de políticas estão desenvolvendo políticas para sustentar o desenvolvimento espacial, econômico e social dessas regiões urbanas policêntricas (Meijers, 2005), uma manifestação do processo de convergência de conteúdos e princípios das estratégias de planejamento espacial em toda a Europa documentados por Adams (2008). Isso também demonstra o grande potencial que é comumente atribuído a essas regiões. A suposição é de que tomar um conjunto de cidades relativamente pequenas ou médias e juntá-las abre possibilidades para crescimento econômico regional. Tomadas individualmente, essas cidades temem ser esquecidas, mas em conjunto seriam capazes de “jogar nas grandes ligas” da concorrência internacional (Priemus, 1994).

No que diz respeito à essência do planejamento de estratégias para regiões urbanas policêntricas, parece que novos objetivos, conceitos e instrumentos precisam ser desenvolvidos. Planejamento nessa escala pode servir a uma variedade de objetivos: angariação de recursos de um maior nível de governo (Healey, 2004); construção de coalizões entre múltiplos atores e mobilização de grupos de interessados (*op. cit.*), a fim de aperfeiçoar a capacidade de organização regional; desenvolver uma identidade regional; aumentar a sensibilização a respeito de questões espaciais que requerem uma abordagem conjunta e, como tal, iniciar a negociação adequada; criar fundos para compartilhar instalações e serviços e para atingir o mínimo necessário; desenvolver e explorar complementaridades; otimizar a diversidade espacial e proteger melhor a qualidade dos espaços abertos (Meijers e Romein, 2003); ocasionalmente, controlar processos de urbanização em escala regional (Lambregts e Zonneveld, 2004); e para melhor posicionar e vender a região (inter)nacionalmente. Em termos mais abstratos, isso pode ser expresso como o objetivo de desenvolver sinergias entre as cidades ou, em termos mais econômicos, de desenvolver benefícios de aglomeração na escala de uma rede de cidades em vez de escala individual. Será explorado, na próxima seção, se tais ambições são realistas ou não.

3 POLICENTRALIDADE E SEUS SUPOSTOS BENEFÍCIOS DE DESEMPENHO

Até o momento, estabelecemos que o desenvolvimento policêntrico é um conceito de política generalizado na Europa, e que sua popularidade deriva da policentralidade associada com a coesão e a competitividade (escalas europeia e nacional) e a possibilidade de organizar conjuntamente benefícios de aglomeração de ordem superior em uma rede de cidades (escala metropolitana). No entanto, a justificativa empírica dessas afirmações é

bastante limitada. Em parte, isso deve-se ao debate conceitual irresoluto, o qual dificultou a medição de policentralidade. A maneira de fazer isso depende se a pessoa adere a uma abordagem morfológica, funcional ou combinada (Burger e Meijers, 2012) e essa percepção pode levar a resultados diferentes (Meijers e Sandberg, 2008). Assim, o leitor é aconselhado a considerar essa questão nas publicações originais que unem policentralidade e desempenho e que são mencionadas a seguir. Aqui, revisamos (parte da) pesquisa que aborda a ligação entre policentralidade e desempenho. Enquanto há uma quantidade substancial de literatura ligando forma urbana a desempenho, a atenção explícita para policentralidade tem sido mais limitada.

3.1 Sistemas urbanos nacionais policêntricos e coesão

Nos debates europeus e nacionais, policentralidade não é apenas um termo descritivo, mas também uma postura política que prescreve um meio para promover e equalizar o crescimento econômico (Hague e Kirk, 2003). Aparentemente, os formuladores de políticas assumem uma forte relação entre o sistema urbano e a persistência de disparidades regionais. Um sistema urbano monocêntrico, com uma cidade dominante, muitas vezes a capital, dominando outras cidades, levaria à divergência; enquanto, pelo contrário, um sistema urbano mais policêntrico supostamente levaria à convergência entre as regiões. No entanto, as políticas, a nível europeu e nacional, falham ao explicar a base teórica e empírica para a suposta relação entre policentralidade e disparidades regionais.

Apesar de não ser um objetivo primordial, o projeto Espon 1.1.1 (Nordregio *et al.*, 2004) brevemente explorou as ligações entre a extensão da policentralidade de países europeus e três grandes objetivos da UE: competitividade econômica, equidade social e sustentabilidade ambiental. Os valores de referência para esses objetivos eram, respectivamente: PIB *per capita*, coeficiente de Gini do PIB *per capita* medido no nível da *nomenclature of territorial units for statistics* (Nuts) 3 e consumo total de energia para o transporte. Algumas correlações foram encontradas: países mais policêntricos tendem a ser associados a um maior PIB *per capita* e à utilização de menos energia para o transporte, por unidade. No entanto, esses países também tendem a apresentar diferenças de renda mais elevadas em cada um. Essas correlações são mais fortes para a antiga UE-15 do que para os países que ingressaram recentemente.

No entanto, um segundo estudo, o projeto Espon 1.4.3 (ULB *et al.*, 2007) apresenta resultados bastante opostos, em parte relacionados a uma medição diferente de policentralidade (Meijers, 2008a). Eles exploram as relações entre o nível de policentralidade e o desenvolvimento do PIB *per capita* em relação à média europeia em diferentes intervalos de tempo. Nenhuma correlação significativa foi encontrada, mas pela direção da correlação, parece que os países mais monocêntricos obtiveram um resultado um pouco melhor. Segundo a equipe do Espon 1.4.3, isto está de acordo com as tendências em direção à globalização que favorecem os principais pontos de serviços avançados operando em escala global.

Na prática, a coesão é geralmente equiparada a uma falta de disparidades regionais e à ligação entre policentralidade a nível nacional e a presença de disparidades regionais, que foi explorada em Meijers e Sandberg (2008). Eles descobriram que a forma do sistema urbano não desempenha um papel na explicação da persistência das disparidades regionais.

3.2 Regiões urbanas policêntricas e desempenho

Ao longo do século passado, uma grande razão para realmente buscar o planejamento metropolitano tem sido a crença de que modelos específicos de organização espacial das regiões metropolitanas (RMs) são capazes de mitigar e limitar a persistência de problemas urbanos típicos. Padrões de ajuste espacial policêntrico são considerados um remédio tanto para problemas relacionados à expansão quanto para os típicos problemas de grandes cidades. O primeiro inclui a falta de apoio para as comodidades, incluindo o trânsito ou o consumo de áreas verdes abertas, enquanto o segundo refere-se, entre outros, ao congestionamento, à falta de acesso à moradia e à concentração de poluição.

Talvez formas espaciais policêntricas realmente forneçam a solução para esses problemas, mas a verdade é que isto é um pouco mais do que um bom palpite. Enormes esforços têm sido realizados para descrever a forma urbana ou imaginar futuras formas possíveis e opções de urbanização. No entanto, com algumas notáveis exceções no campo de estudos de transporte (por exemplo, Cervero e Wu, 1998; Schwanen, Dieleman e Dijst, 2004) e de desempenho econômico (Cervero, 2001; Lee e Gordon, 2007; Meijers e Burger, 2010), quase nenhuma evidência sistêmica tem sido acumulada sobre as consequências econômicas e ambientais das formas urbanas policêntricas, muito menos o seu impacto sobre os problemas sociais urbanos (Bailey e Turok, 2001; Banerjee, 2009; Lambooy, 1998; Kloosterman e Musterd, 2001; Parr, 2004; Turok e Bailey, 2004; Cheshire, 2006; Parr, 2008; Meijers, 2008b).

Contudo, mais recentemente, com o avanço do debate conceitual, a policentralidade tornou-se mensurável, e algumas ligações com o desempenho podem agora ser desenhadas. Partindo de uma medida que combina características morfológicas e funcionais da policentralidade, Veneri (2010) constatou que a policentralidade nas RMs italianas é uma forma urbana mais sustentável ambientalmente: é associada a uma redução das emissões de CO₂ relacionadas a deslocamentos, e policentralidade não implica tempos de viagem mais longos. Na verdade, a policentralidade foi associada com uma maior proximidade entre a residência e o local de trabalho.

Porém, a policentralidade, em particular quando não acompanhada de transporte tangencial, mas radial e de sistema de infraestrutura, pode, ao mesmo tempo, significar que os mercados de trabalho podem tornar-se fragmentados, certamente para os trabalhadores de baixos rendimentos (Halbert, 2004). Na escala europeia, já foi demonstrado que um sistema urbano policêntrico não conduz a uma menor presença de disparidades regionais (Meijers e Sandberg, 2008). Esta descoberta foi confirmada recentemente por um estudo de Veneri e Burgalassi (2012), dessa vez na escala de regiões italianas. Evidências apontam inclusive o contrário: quanto maior o grau de policentralidade, mais desigual parece ser a distribuição de renda.

O estudo de Veneri e Burgalassi (2012) também explorou as ligações entre policentralidade e competitividade econômica. Foram encontradas evidências para a afirmação de que uma cidade privilegiada dominante (monocentralidade) aumenta benefícios de aglomeração. Pesquisa meta-analítica mostrou que uma cidade com o dobro do tamanho de outra, é, em média, 5,8% mais produtiva (Melo, Graham e Noland, 2009). Mais importante, verificou-se ainda que um alto grau de policentralidade funcional parece estar associado com um maior nível de produtividade no trabalho. Isto sugeriria que redes substituem a proximidade (Johansson e Quigley, 2004). Antes, Meijers e Burger (2010), analisando áreas metropolitanas dos Estados Unidos, já haviam descoberto que quanto mais (morfologicamente) policêntrica é uma região urbana, menos presentes são os benefícios de aglomeração. Ao mesmo tempo,

contudo, verificou-se que os custos de aglomeração também foram menores, já que o equilíbrio entre benefícios e custos de aglomeração era melhor em regiões urbanas mais policêntricas, levando a uma maior produtividade do trabalho. Esse é um importante achado sugerindo que as regiões urbanas policêntricas fornecem uma estrutura espacial competitiva, ainda que não possa ser comparada aos benefícios de urbanização das grandes metrópoles. Essa falta de benefícios de aglomeração manifesta-se na menor presença de funções urbanas de ordem superior; por exemplo, varejo especializado (Meijers, 2008b; Burger *et al.*, 2015). Regiões policêntricas que se saíram melhor do que outras foram caracterizadas, entre outros aspectos, por seus centros componentes estarem mais proximamente localizados, uma forte concentração relativa de varejo em um centro (distribuição menos policêntrica do varejo em relação à população), e menos concorrência dos centros de fora da região (Burger *et al.*, 2015).

Regiões urbanas policêntricas geralmente terão maior nível de diversidade do que qualquer uma de suas cidades constituintes e, como tal, serão mais resistentes em tempos de choques econômicos que podem afetar alguns setores, enquanto deixam outros intactos. Isto é válido em especial quando algumas cidades são mais especializadas em relação a outras. No entanto, esta resistência só virá à tona quando a região urbana policêntrica for um mercado integrado de trabalho e de negócios.

Os mais recentes esforços para compreender o desempenho econômico das regiões urbanas policêntricas focam o conceito de “tamanho emprestado”. Este conceito foi introduzido por Alonso (1973) para explicar uma desconexão entre tamanho e função de cidades menores que faziam parte de um complexo urbano megalopolitano. Mais precisamente, ele sugere que os locais menores podem “pegar emprestado” algum dos benefícios de aglomeração de seus vizinhos maiores, evitando os custos desta aglomeração. Mesmo na década de 1970, Alonso, fazendo alusão ao padrão de urbanização no Nordeste dos Estados Unidos, observou que o tamanho emprestado foi uma questão fundamental para a compreensão do padrão de urbanização da Europa Ocidental: processos de tamanho emprestado:

são também bastante visíveis (...) em certos padrões urbanos europeus, como os da Alemanha e dos Países Baixos, cujas cidades, muito pequenas para os nossos padrões, aparentemente atingem escala suficiente para o funcionamento de uma economia moderna por empréstimo do tamanho uma das outras. Esse fenômeno transforma a questão do tamanho e do crescimento de uma cidade por redefini-la com a inclusão, em algum grau, dos seus vizinhos (Alonso, 1973, p. 200).

Apesar da promessa de que o conceito de tamanho emprestado explicaria o padrão de urbanização nesses países, ele tem recebido apenas atenção limitada (Phelps e Ozawa, 2003), mas um estudo recente (Burger *et al.*, 2015) mostrou que o tamanho do lugar é ainda o fator mais importante para explicar a presença de comodidades culturais (representantes das externalidades de aglomeração) e que a posição relativa de um lugar em sua RM determina a sua capacidade de emprestar tamanho. Por exemplo, a maior cidade de uma RM é capaz de emprestar mais tamanho do que as relativamente pequenas, mas, ao mesmo tempo, não ser o maior local em sua RM tem consequências menos prejudiciais pela presença de comodidades culturais de alta tecnologia quando se está bem conectado a outras regiões (Burger *et al.*, 2015).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento policêntrico é algo bom e, conseqüentemente, algo que deve ser planejado? Davoudi (2003) sugeriu que o significado de policentralidade varia ao longo de diferentes escalas. Nas escalas mais baixas de áreas metropolitanas, Davoudi (2003)

considera o conceito de policentralidade principalmente como uma ferramenta analítica, enquanto que, a nível europeu, ele é usado principalmente como a expressão de uma agenda normativa, como vimos na seção 2. Com relação à agenda normativa por trás do desenvolvimento policêntrico a nível europeu e nacional, temos de concluir que, embora possam haver razões políticas muito válidas para buscar o desenvolvimento policêntrico, falta a evidência empírica de que isso levaria à competitividade e à coesão. No entanto, não podemos ser muito conclusivos, já que ainda existem poucas pesquisas nesse assunto. Contudo, teorias sobre o crescimento econômico regional também não sustentam as supostas relações entre um sistema urbano policêntrico e as disparidades regionais. Assim, isso não requer apenas a continuação de investigação empírica, mas também uma renovação das teorias.

Na escala metropolitana, em que policentralidade é considerada menos do ponto de vista normativo e mais como um recurso analítico (forma urbana), parece haver muitas boas razões para supor que regiões urbanas policêntricas (no sentido de aglomerados de cidades distintas e próximas) rendem certas vantagens. Isso não quer dizer que as regiões urbanas policêntricas funcionam necessariamente melhor do que as regiões urbanas monocêntricas caracterizadas por uma cidade dominante (ainda que tenhamos descoberto que o equilíbrio entre os benefícios e os custos de aglomeração é melhor). Porém, em comparação com um posterior desenvolvimento independente das cidades que constituem a região urbana policêntrica, certamente existem vantagens para uma abordagem mais integrada. Desta forma, o simples fato de uma região ser policêntrica não significa necessariamente que seja mais competitiva. Para que isso aconteça, ela precisa evoluir para uma rede urbana bem integrada (Meijers, 2007). Enquanto uma região urbana policêntrica pode ser basicamente identificada com base na “imagem no mapa” (um agrupamento de cidades), uma rede urbana é caracterizada por aspectos como neutralidade do tamanho, complementaridade, nodalidade, acessibilidade horizontal e fluxos bidirecionais entre as cidades, que refletem a regionalização do que antes eram locais de habitação e mercado de trabalho (Batten, 1995; Meijers, 2007). Além disso, como esses recursos melhoram a base de apoio para diversos tipos de funções urbanas na região, a extensão da especialização será maior em redes urbanas. A fim de avaliar se e em que medida uma região urbana policêntrica tornou-se uma rede integrada de cidades, vários aspectos precisam ser considerados. Isso inclui uma análise do mínimo necessário presente na região e até que ponto ela é realmente explorada, uma análise das complementaridades entre as cidades, bem como uma análise das interações entre elas (ou os atores dentro delas), como uma reflexão dos mercados regionalizados. Em outras palavras, as regiões urbanas policêntricas precisam inserir-se em um processo de metropolização (Meijers, Hoogerbrugge e Hollander, 2014).

REFERÊNCIAS

- ADAMS, N. Convergence and policy transfer: an examination of the extent to which approaches to spatial planning have converged within the context of an enlarged EU. **International Planning Studies**, v. 13, n. 1, p. 31-49, 2008.
- ALBRECHTS, L. How to proceed from image and discourse to action: as applied to the Flemish diamond. **Urban Studies**, v. 38, n. 4, p. 733-745, 2001.
- ALONSO, W. Urban zero population growth. **Daedalus**, v. 102, n. 4, p. 191-206, 1973.
- BAILEY, N.; TUROK, I. Central Scotland as a polycentric urban region: useful planning concept or chimera? **Urban Studies**, v. 38, n. 4, p. 697-715, 2001.

- BANERJEE, T. Mega-regions or megasprawls? Issues of density, urban design and quality growth. *In*: ROSS, C. (Ed.). **Mega-regions: planning for global competitiveness**. Washington: Island Press, 2009.
- BATTEN, D. F. Network cities: creative urban agglomerations for the 21st century. **Urban Studies**, v. 32, n. 2, p. 313-327, 1995.
- BAUELLE, G.; PEYRONY, J. Striving for equity: polycentric development policies in France. **Built Environment**, v. 31, n. 2, p. 103-111, 2005.
- BRUNET, R. **Les villes européennes, report for the datar**. Paris: GIP Reclus; La Documentation Française, 1989.
- BURGER, M. *et al.* Borrowed size, agglomeration shadows and cultural amenities in Western Europe. **European Planning Studies**, v. 23, issue 6, p. 1-20, 2015.
- BURGER, M.; MEIJERS, E. J. Form follows function? Linking morphological and functional polycentricity. **Urban Studies**, v. 49, n. 5, p. 1127-1149, 2012.
- CEC – COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **European spatial development perspective: towards balanced and sustainable development of the territory of the EU**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999.
- CEMAT – COUNCIL OF EUROPE CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR SPATIAL/REGIONAL PLANNING. Resolution no 1 on polycentric development: promoting competitiveness, enhancing cohesion. *In*: CEMAT SESSION, 14., 2006, Lisbon. **Annals...** Lisbon: Cemat, 2006.
- _____. MEETING OF THE COMMITTEE OF SENIOR OFFICERS, 87., 2007, Andorra la Vella. **Annals...** Andorra la Vella: CSO, 2007.
- CERVERO, R. Efficient urbanisation: economic performance and the shape of the metropolis. **Urban Studies**, v. 38, n. 10, p. 1651-1671, 2001.
- CERVERO, R.; WU, K. L. Subcentering and commuting: evidence from the San Francisco bay area: 1980-1990. **Urban Studies**, v. 35, n. 7, p. 1059-1076, 1998.
- CHESHIRE, P. Resurgent cities, urban myths and policy hubris: what we need to know. **Urban Studies**, v. 43, n. 8, p. 1231-1246, 2006.
- DABINETT, G.; RICHARDSON, T. The Europeanization of spatial strategy: shaping regions and spatial justice through governmental ideas. **International Planning Studies**, v. 10, n. 3-4, p. 201-218, 2005.
- DAVOUDI, S. Polycentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda. **European Planning Studies**, v. 11, n. 8, p. 979-999, 2003.
- DAVOUDI, S.; WISHARDT, M. The polycentric turn in the Irish spatial strategy. **Built Environment**, v. 31, n. 2, p. 122-132, 2005.
- DIELEMAN, F.; FALUDI, A. Polynucleated metropolitan regions in Northwest Europe. **European Planning Studies**, v. 6, n. 4, p. 365-377, 1998.
- EU – EUROPEAN UNION. Council of the European Union. Council Decision of 6 October 2006 on Community strategic guidelines on cohesion (2006/702/EC). **Official Journal of the European Union**, L 291, p. 11-32, 21 Dec. 2006.
- FALUDI, A. Territorial cohesion: old (French) wine in new bottles? **Urban Studies**, v. 47, n. 7, p. 1349-1365, 2004.

- _____. The European spatial development perspective: shaping the agenda. **European Journal of Spatial Development**, v. 21, p. 1-22, 2006.
- FINKA, M. Sustainable territorial development and concepts of polycentricity in Slovak territorial development. **Urban Research & Practice**, v. 2, n. 3, p. 332-343, 2009.
- GUIGOU, J. L. (Ed.) **Aménager la France de 2020**. Paris: La Documentation Française, 2000.
- HAGUE, C.; KIRK, K. **Polycentricity scoping study**. London: ODPM, 2003.
- HALBERT, L. The decentralisation of intrametropolitan business services in the Paris region: patterns, interpretation, consequences. **Economic Geography**, v. 80, n. 4, p. 381-404, 2004.
- HALL, P.; PAIN, K. **The polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe**. London: Earthscan, 2006.
- HEALEY, P. The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 28, n. 1, p. 45-67, 2004.
- JOHANSSON, B.; QUIGLEY, J. Agglomeration and networks in spatial economies. **Papers in Regional Science**, v. 83, p. 165-176, 2004.
- KLOOSTERMAN, R. C.; LAMBREGTS, B. Clustering of economic activities in polycentric urban regions: the case of the Randstad. **Urban Studies**, v. 38, n. 4, p. 717-732, 2001.
- KLOOSTERMAN, R. C.; MUSTERD, S. The polycentric urban region: towards a research agenda. **Urban Studies**, v. 38, n. 4, p. 623-633, 2001.
- LAMBOOY, J. Polynucleation and economic development: the Randstad. **European Planning Studies**, v. 6, n. 4, p. 457-466, 1998.
- LAMBREGTS, B. **The polycentric metropolis unpacked**. 2009. Thesis (PhD) – University of Amsterdam, Amsterdam, 2009.
- LAMBREGTS, B.; ZONNEVELD, W. From Randstad to Deltametropolis: changing attitudes towards the scattered metropolis. **European Planning Studies**, v. 12, n. 3, p. 299-321, 2004.
- LEE, B.; GORDON, P. **Urban spatial structure and economic growth in U.S. metropolitan areas**. Paper read at the 46th Annual Meetings of the Western Regional Science Association. Newport Beach: Western Regional Science Association, 2007.
- MAIER, K. Polycentric development in the spatial development policy of the Czech Republic. **Urban Research & Practice**, v. 2, n. 3, p. 319-331, 2009.
- MEIJERS, E. J. Polycentric urban regions and the quest for synergy: is a network of cities more than the sum of the parts? **Urban Studies**, v. 42, n. 4, p. 765-781, 2005.
- _____. From central place to network model: theory and evidence of a paradigm-change. **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, v. 98, n. 2, p. 245-259, 2007.
- _____. Measuring polycentricity and its promises. **European Planning Studies**, v. 16, n. 9, p. 1313-1323, 2008a.
- _____. Summing small cities does not make a large city: polycentric urban regions and the provision of cultural, leisure and sports amenities. **Urban Studies**, v. 45, n. 1, p. 2323-2342, 2008b.
- MEIJERS, E. J.; BURGER, M. Spatial structure and productivity in U.S. metropolitan areas. **Environment and Planning A**, v. 42, n. 6, p. 1383-1402, 2010.

- MEIJERS, E. J.; HOOGERBRUGGE, M.; HOLLANDER, K. Twin cities in the process of metropolisation. **Urban Research & Practice**, v. 7, issue 1, p. 35-55, 2014.
- MEIJERS, E. J.; ROMEIN, A. Realizing potential: building regional organizing capacity in polycentric urban regions. **European Urban and Regional Studies**, v. 10, n. 2, p. 173-186, 2003.
- MEIJERS, E. J.; SANDBERG, K. Reducing regional disparities by means of polycentric development: panacea or placebo? **Science Regionali – The Italian Journal of Regional Science**, v. 7, n. 2, p. 71-96, 2008.
- MEIJERS, E. J.; WATERHOUT, B.; ZONNEVELD, W. Closing the gap: territorial cohesion through polycentric development. **European Journal of Spatial Development**, n. 24, p. 1-24, 2007.
- MELO, P.; GRAHAM, D.; NOLAND, R. A meta-analysis of estimates of urban agglomeration economies. **Regional Science and Urban Economics**, v. 39, n. 3, p. 332-342, 2009.
- NORDREGIO – NORDIC CENTRE FOR SPATIAL DEVELOPMENT *et al.* **Espon 1.1.1:** potentials for polycentric development in Europe. Stockholm: Nordregio; Espon Monitoring Committee, 2004. (Project Report).
- PARR, J. The polycentric urban region: a closer inspection. **Regional Studies**, v. 38, n. 3, p. 231-240, 2004.
- _____. Cities and regions: problems and potentials. **Environment and Planning A**, v. 40, n. 2, p. 3009-3026, 2008.
- PHELPS, N. A.; OZAWA, T. Contrasts in agglomeration: proto-industrial, industrial and post-industrial forms compared. **Progress in Human Geography**, v. 27, n. 5, p. 583-604, 2003.
- PRIEMUS, H. Planning the Randstad: between economic growth and sustainability. **Urban Studies**, v. 31, n. 3, p. 509-534, 1994.
- SCHWANEN, T.; DIELEMAN, F. M.; DIJST, M. The impact of metropolitan structure on commute behaviour in the Netherlands: a multilevel approach. **Growth and Change**, v. 35, n. 3, p. 304-333, 2004.
- SÝKORA, L.; MULÍČEK, O.; MAIER, K. City regions and polycentric territorial development: concepts and practice. **Urban Research & Practice**, v. 2, n. 3, p. 233-239, 2009.
- TUROK, I.; BAILEY, N. The theory of polynuclear urban regions and its application to Central Scotland. **European Planning Studies**, v. 12, n. 3, p. 371-389, 2004.
- ULB – UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES *et al.* Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire. **Espon 1.4.3:** study on urban functions. Brussels: ULB, 2007. (Project Report).
- VENERI, P. Urban polycentricity and the costs of commuting: evidence from Italian metropolitan areas. **Growth and Change**, v. 41, n. 3, p. 403-429, 2010.
- VENERI, P.; BURGALASSI, D. Questioning polycentric development and its effects. Issues of definition and measurement for the Italian Nuts-2 regions. **European Planning Studies**, v. 20, n. 6, p. 1017-1037, 2012.
- WATERHOUT, B. Polycentric development: what is behind it? *In:* FALUDI, A. (Ed.) **European spatial planning**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2002.
- WATERHOUT, B.; ZONNEVELD, W.; MEIJERS, E. J. Polycentric development policies in Europe: overview and debate. **Built Environment**, v. 31, n. 2, p. 163-173, 2005.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

EU – EUROPEAN UNION. **Territorial agenda of the European Union 2020:** towards a more competitive and sustainable Europa of diverse regions. Brussel: EU, 2007.

BURGER, M.; MEIJERS, E. J.; VAN OORT, F. Regional spatial structure and retail amenities in the Netherlands. **Regional Studies**, v. 14, issue 12, p. 1972-1992, 2014.

O PAPEL DAS MUDANÇAS RESIDENCIAIS NA EVOLUÇÃO DOS PERFIS SOCIODEMOGRÁFICOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS ESPANHOLAS NO INÍCIO DO SÉCULO XXI¹

Antonio López Gay²
Joaquín Recaño Valverde³

RESUMO

Os centros das principais cidades espanholas chegaram, em princípios do século XXI, à sua maturidade urbana e demográfica. Em muitas áreas, tem-se demonstrado que nessa fase da evolução as pessoas que se movem no interior das cidades em direção ao resto da região metropolitana (RM) ou se dirigem de outras zonas para o núcleo urbano apresentam determinados perfis sociodemográficos. Neste artigo são analisados estes perfis em cinco RMs espanholas (Barcelona, Madri, Sevilha, Valência e Vizcaya), por meio dos microdados do Censo espanhol de 2001, que serviram de base para diferentes modelos de regressão logística. Os resultados obtidos mostram que, na maioria das cidades analisadas, o interior da cidade retém e atrai pessoas de alto nível educacional, profissionais e trabalhadores altamente qualificados, bem como solteiros e divorciados. Entretanto, os eventos do ciclo familiar afetam a maior parte dos que deixam o núcleo central da cidade. Do mesmo modo, os trabalhadores braçais, as mulheres inativas e a população de menor nível educacional e pessoas casadas em famílias com uma única fonte de renda apresentam maior probabilidade de deixar as zonas centrais. Como consequência da dinâmica acumulada por esses processos ao longo do tempo, as principais áreas metropolitanas da Espanha têm experimentado importantes mudanças em sua composição social e demográfica.

1 INTRODUÇÃO

A partir do segundo terço do século XIX, os centros urbanos mais importantes da Espanha (Barcelona e Madri) experimentaram um crescimento acelerado da população graças a um fluxo incessante de migrantes. As duas cidades centrais chegaram a 1 milhão de habitantes em 1930. Naquele momento, uma em cada duas pessoas havia nascido fora de ambas as cidades,

1. Traduzido do original em espanhol por Carlos Wagner de Albuquerque Oliveira e Maria da Piedade Morais. Os resultados deste trabalho fazem parte dos projetos de pesquisa *Inflexão do Ciclo Econômico e Transformações das Migrações na Espanha e Migração Internacional e Família na Espanha: trajetórias de casais em perspectiva transnacional*, financiados pelo Ministério da Economia e Competitividade da Espanha dentro do Plano Nacional de Investigação Científica, Desenvolvimento e Inovação Tecnológica 2008-2011.

2. Pesquisador do Centro de Estudos Demográficos da Espanha da Universidade Autônoma de Barcelona (UAB).
E-mail: <tlopez@ced.uab.es>.

3. Professor titular do Departamento de Geografia e pesquisador do Centro de Estudos Demográficos da Espanha da UAB.
E-mail: <jrecano@ced.uab.es>.

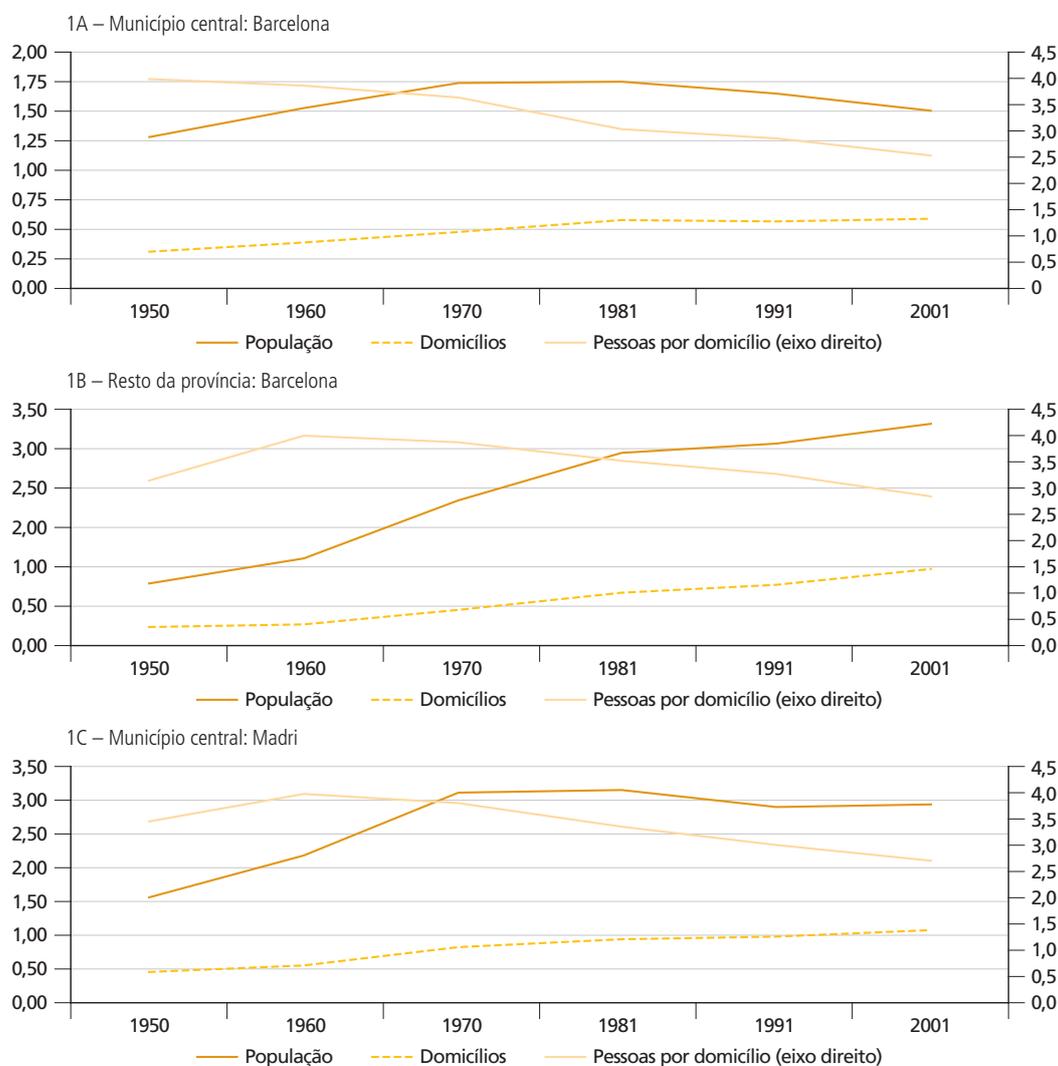
principalmente em áreas rurais situadas na mesma região ou no resto da Espanha. Nessa longa etapa, que afeta também outras cidades espanholas como Bilbao, Sevilha e Valência, a maioria da população concentrou-se no que consideramos hoje como o centro da cidade. Não obstante, no início dos anos 1970, a população que vivia no centro desses municípios atingiu seu tamanho máximo. A saturação de tais núcleos fez com que os últimos fluxos migratórios do interior da Espanha já não tivessem mais como destino preferencial as áreas centrais. Desta forma, a migração deixou de ser o principal fator de explicação para as mudanças na estrutura sociodemográfica da população.

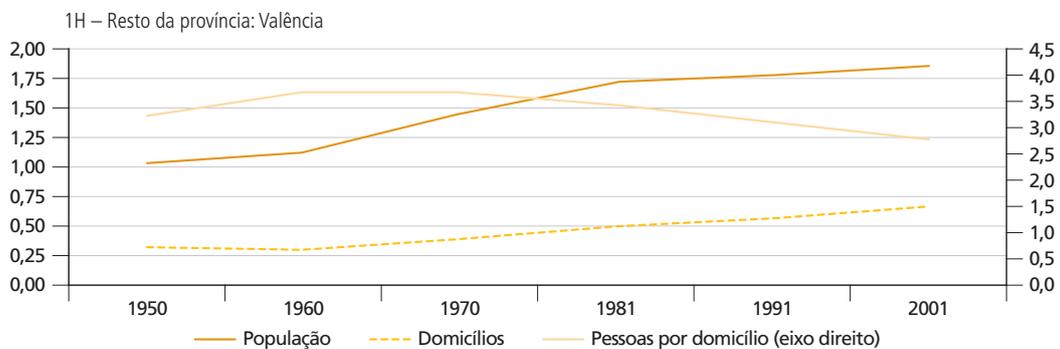
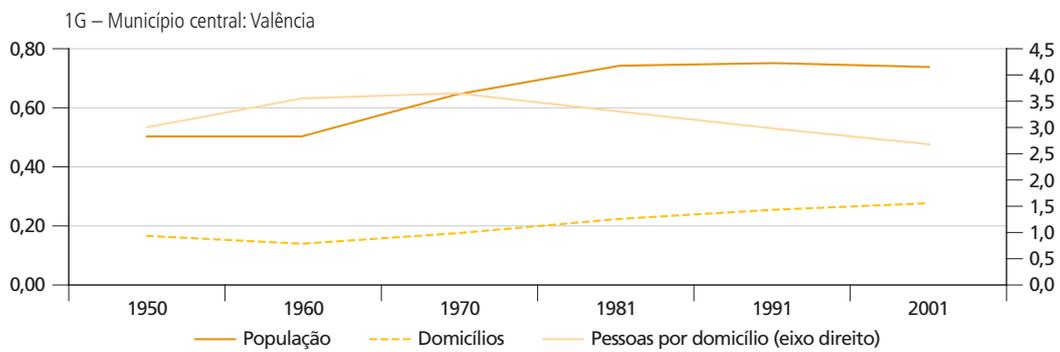
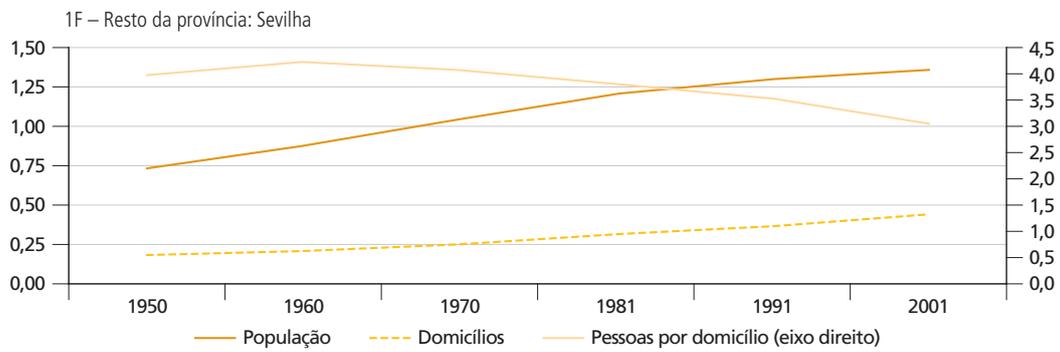
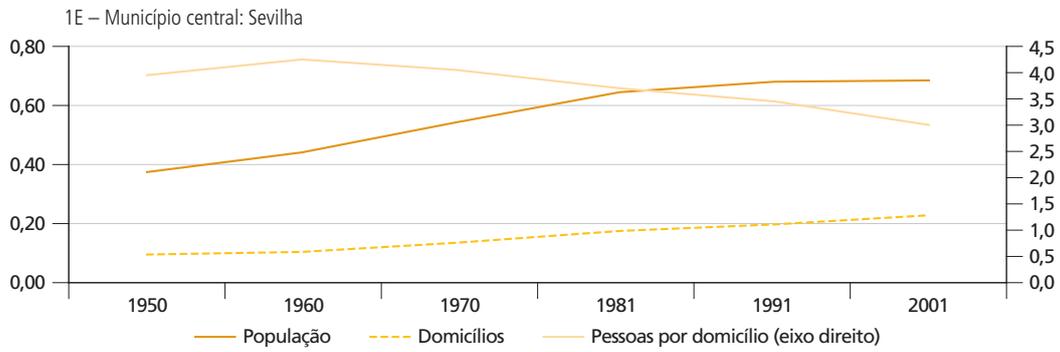
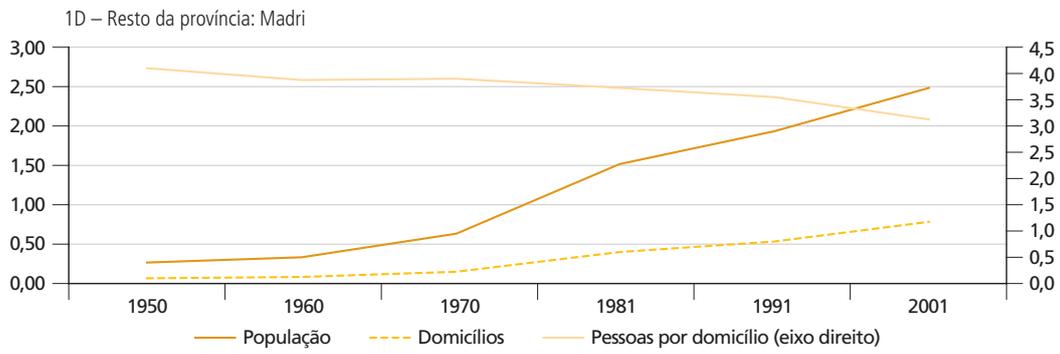
A partir desse período, ocorre um momento de perda ininterrupta de população nos núcleos centrais das cidades, enquanto se intensifica a expansão urbana e o desenvolvimento de novas funcionalidades no território metropolitano que as circunda (gráfico 1). Além do mais, quando a numerosa geração dos *baby boomers* chegou à idade de emancipação, teve como implicação, por outro lado, a redução do tamanho dos domicílios nos núcleos urbanos.

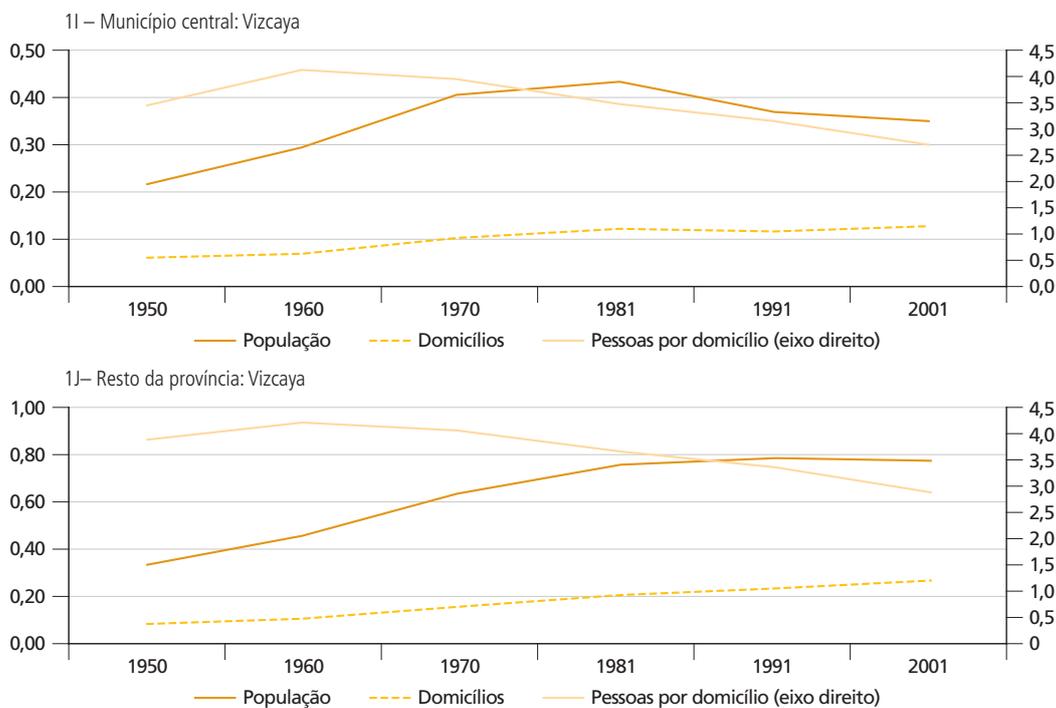
GRÁFICO 1

Evolução da população, do número e do tamanho médio das famílias nos municípios centrais e no resto das províncias espanholas (1950-2001)

(Em milhões)







Fonte: Censos Demográficos Espanhóis (1950-2001)/INE.

Por exemplo, em termos absolutos, a população do município central de Madri passou de 3,2 milhões, em 1981, para 2,9 milhões, em 2001. A queda no centro da cidade de Barcelona foi ainda mais intensa, em termos relativos. A população passou de 1,8 milhão para 1,5 milhão de pessoas durante o mesmo período. Pelo contrário, a população do resto da província de Madri dobrou ao longo da segunda metade do século XX (aumentou de 1,5 milhão para 3 milhões) e a de Barcelona triplicou (passou de 1 milhão para 3 milhões). A redução da população observada na maioria dos municípios centrais espanhóis, a partir de 1981, não coincidiu com uma queda no número absoluto de domicílios. Portanto, podemos pensar que a diminuição da população nas cidades centrais pode ser explicada principalmente pela incapacidade do centro da cidade de aumentar a oferta de moradias na mesma velocidade em que se geravam novos domicílios nesse âmbito, principalmente como consequência da chegada dos *baby boomers* à idade de emancipação (López Gay e Mulder, 2012). A redução do tamanho dos domicílios nas cidades centrais foi mais intensa do que no resto da área metropolitana, situação similar à que ocorrera em outras grandes cidades europeias (Mulder, 2006).

O período de redução da população nos núcleos centrais das grandes cidades espanholas terminou recentemente, não somente como consequência do aumento das correntes migratórias internacionais, mas também devido ao aumento relativo dos movimentos residenciais na direção do centro da cidade. Esses processos têm afetado amplamente as cidades de Madri e Barcelona, e seguiram-se com certa defasagem no resto das principais cidades da Espanha (López Gay, 2012).

O processo de renovação sociodemográfica das pessoas que vivem na cidade central explica-se pela interação de três fluxos residenciais e migratórios: *i*) pessoas que se deslocam para fora do centro das cidades, sobretudo por motivos residenciais; *ii*) pessoas que realizam uma mudança de moradia com destino à cidade central – recentemente os núcleos urbanos têm sido incluídos nas estratégias residenciais dos habitantes dos setores suburbanos e também constituem um destino preferencial para os migrantes regionais e internacionais;

e, finalmente, *iii*) pessoas que se movem no interior da cidade por meio de mudanças de moradia, as quais têm também um papel notável na definição do perfil sociodemográfico da cidade central. Essas pessoas podem permanecer em tais áreas porque decidem mover-se no interior da cidade central ou porque simplesmente não se movem.

Como destaca a literatura científica, os participantes desses fluxos residenciais e migratórios não são aleatórios. Devemos assumir que as pessoas que saem, entram e se deslocam dentro da cidade central têm diferentes características sociodemográficas. Este artigo tem como objetivo identificar os diversos perfis das pessoas que realizam esses movimentos residenciais e sua contextualização nos novos processos urbanos que estão modificando a composição populacional das principais cidades espanholas em princípios do século XXI.

Este artigo está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Dando seguimento a esta introdução, a seção 2 discorre sobre o marco teórico da migração seletiva em áreas urbanas centrais. As fontes de dados e a metodologia utilizada no estudo são apresentadas na seção 3. A seção 4 destaca os principais resultados encontrados. Por último, a seção 5 apresenta as principais conclusões do estudo.

2 O MARCO TEÓRICO DA MIGRAÇÃO SELETIVA NOS CENTROS URBANOS

Os perfis sociodemográficos das pessoas que participam dos fluxos residenciais têm sido analisados nos principais centros urbanos de todo o mundo. Estudos recentes nesse campo identificam a novidade da “reurbanização”, definida como o regresso dos habitantes às zonas centrais da cidade, como um dos temas emergentes na literatura científica. Esse processo trata principalmente de uma nova especialização funcional do centro da cidade (Musterd, 2006) e de suas novas modalidades (Cheshire, 2006; Storper e Manville, 2006). Nos Estados Unidos, por exemplo, a maioria dos núcleos urbanos experimentou crescimento da população a partir de 1990 (Frey, 2006), e o mesmo tem ocorrido em Londres e Paris, em que um longo período de perda de população nos núcleos centrais parece ter chegado ao fim.

Rossi (1955) e Abu-Lughod e Foley (1960) introduziram, já faz algumas décadas, o enfoque do ciclo de vida para explicar a migração seletiva dos movimentos residenciais, justamente no momento em que as mudanças de moradia para fora das cidades centrais estavam modificando de forma muito intensa a estrutura urbana das principais áreas metropolitanas dos Estados Unidos. A partir dos anos 1970, quando surgiram os movimentos de retorno à cidade, desenvolveram-se novas linhas de pesquisa com foco nas características sociodemográficas das pessoas que se deslocaram para a cidade central, tendo em conta também, dado o fluxo considerável, os que se moviam no interior da cidade e dentro dos subúrbios. Nesse sentido, Sanchez e Dawkins (2001) apontam que o enfoque clássico do ciclo de vida é menos relevante para explicar o perfil das pessoas que se deslocam para os centros urbanos.

Na Europa, muitos esforços têm sido realizados para entender as mudanças sociodemográficas experimentadas nos centros das cidades de Paris e Londres.

Bonvalet e Lelièvre (1991; 1994) definiram o “filtro demográfico” do núcleo urbano de Paris⁴ e sublinharam sua função como espaço privilegiado para ser bem-sucedido socialmente. Estudos recentes de Ogden, Hall e Schnoebelen (Ogden e Hall, 1998; 2000; 2004; Ogden e Schnoebelen, 2005) analisam as transformações nas tipologias das famílias que

4. O “filtro demográfico” seleciona aqueles que participam nos fluxos migratórios e residenciais que acontecem na cidade central em função do seu perfil sociodemográfico (nota dos organizadores).

moram na cidade central de Londres. A migração seletiva e a mobilidade residencial têm um papel importante na diminuição do tamanho dos domicílios em Paris e, também, na proliferação de domicílios unipessoais. Na RM de Londres, Ford e Champion (2000) colocam em evidência as diferenças nas características dos três fluxos residenciais que acontecem na cidade (quem entra e quem sai da cidade e quem se move dentro dela). O processo de renovação da população na área central de Londres (*inner London*) tem sido amplamente analisado a partir do enfoque da “elitização” (*gentrification*), de modo que a transformação sociodemográfica de algumas zonas do núcleo urbano da cidade produz-se de forma paralela, ou como consequência de outros processos urbanos, econômicos, políticos e culturais (Coombes e Charlton, 1992; Champion, 1999; Atkinson, 2000a; 2000b; 2000c; Hamnett, 2003).

Gale (1979) examina os primeiros casos de movimentos de retorno ao centro da cidade para um conjunto de cidades norte-americanas, e conclui que aqueles que se deslocam para as zonas interiores tendem a ser brancos, mais jovens, com alto nível educacional e profissionais sem filhos, com renda mais alta que a média da população. Essas conclusões são bastante similares às de Spain (1989), que mostra que as pessoas solteiras e as famílias sem filhos e de alta renda estavam mais dispostas a permanecer ou a mudar para o centro do núcleo urbano. Legates e Hartman (1986) também chegaram às mesmas conclusões na sua tentativa de definir o perfil das pessoas que se deslocaram para o centro da cidade: porque o mercado de moradias costuma ser menor e mais caro que o da periferia, seria esperado um maior número de famílias com renda e sem filhos. Long e Glick (1976) também evidenciam a predileção das famílias não tradicionais pelos núcleos urbanos. Em um estudo de caso sobre Cincinnati, Varady (1990) fala de um migrante caracterizado por um elevado nível de instrução, sem filhos, com claro desejo de melhorar sua acessibilidade ao local de trabalho e de morar em um entorno cosmopolita. Frey e Kobrin (1982) enfatizam a diferente composição das famílias que participam nos fluxos de entrada e de saída da cidade central. South e Crowder (1997) e Sanchez e Dawkins (2001) introduziram a importância dos movimentos dentro das cidades como outro aspecto adicional que deve ser considerado. Mais recentemente, Frey (2002; 2005; 2006) e Birch (2005) confirmaram o crescimento da população da maioria das cidades centrais dos Estados Unidos a partir de 1990, assim como uma mudança na composição da população que vive no núcleo central destas cidades.

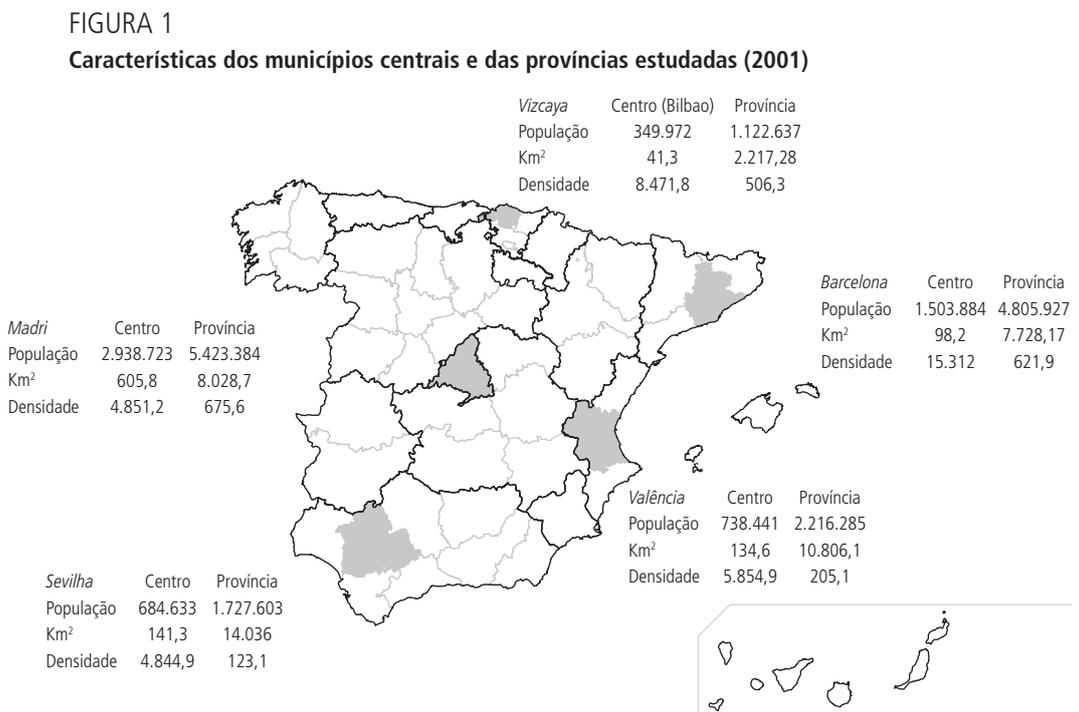
Neste artigo, vamos tentar evidenciar as características das populações que participam da renovação sociodemográfica das principais áreas metropolitanas da Espanha neste começo do século XXI e em que medida estas corroboram os resultados da literatura científica descrita nesta seção.

3 FONTES E METODOLOGIA

O Censo espanhol de 2001 coleta diversas informações sobre as características sociodemográficas das pessoas, além de um detalhado conjunto de informações sobre os itinerários migratórios em escala municipal. Para analisar os movimentos residenciais que cruzam as fronteiras entre municípios, o Censo fornece informações sobre a origem e o destino do último movimento realizado, assim como o ano em que este foi efetuado. Também proporciona informações sobre a última mudança de moradia no interior do município. Ambos os enfoques foram utilizados para o desenvolvimento da pesquisa que apresentamos neste artigo. O universo de estudo deste trabalho é composto pelas pessoas que residiam na Espanha em 1º de janeiro de 2000, grupo que representará a população de risco.

Por outro lado, foram identificadas as pessoas que experimentaram o fenômeno, todas aquelas que mudaram de município ou moradia entre 1º de janeiro de 2000 e 1º de novembro de 2001 (data de referência do Censo) no interior das cinco RMs mais representativas da Espanha. Os indicadores descritivos e a análise da composição desses movimentos foram estimados utilizando dados do universo (100%) do Censo espanhol. Todavia, os modelos de regressão logística foram elaborados a partir de uma amostra de 5% dos microdados do Censo de 2001.

O pequeno tamanho dos municípios espanhóis facilita uma clara distinção entre o núcleo urbano e o resto da área metropolitana. Os municípios centrais de cada província entendem-se neste estudo como a cidade central, e o resto da província é utilizada como uma medida das áreas metropolitanas.⁵ Contudo, existem algumas diferenças em relação à extensão dessas unidades entre as principais áreas metropolitanas da Espanha, que precisam ser consideradas na análise dos resultados das cinco cidades incluídas no estudo: Barcelona, Bilbao, Madri, Sevilha e Valência.⁶ Barcelona e Madri são as maiores áreas metropolitanas do país, com uma notável diferença demográfica quando comparadas às outras principais cidades (figura 1).



Fonte: Censo Demográfico Espanhol (2001)/INE.
Elaboração dos autores.

Ainda que ambas as províncias (Barcelona e Madri) ocupem uma superfície similar e tenham populações equivalentes (aproximadamente 5 milhões de pessoas em 8 mil km²), existem diferenças significativas no que se refere à extensão dos municípios centrais. O núcleo central de Barcelona é seis vezes menor que o de Madri. Este atributo pode ter um efeito sobre os resultados, porém os atributos que a literatura confere às cidades centrais das áreas metropolitanas identificam-se claramente nas duas unidades. Valência e Sevilha têm características similares em termos de superfície e população do município central e do resto da província. Embora não seja o quinto município mais populoso da Espanha,

5. Neste artigo, os termos "interior da cidade" e "núcleo urbano" são utilizados indistintamente para definir o município central.
6. Neste documento, a província é utilizada como uma medida de área metropolitana. Embora, na maioria dos casos, a província inclua pequenas áreas que não são estritamente parte da zona metropolitana, isso não afeta os resultados deste estudo.

Bilbao foi incluído no estudo porque a superfície reduzida de seu município central potencializa os processos de troca para e a partir da sua RM.⁷

A seletividade migratória e as características dos movimentos residenciais nas áreas metropolitanas espanholas foram analisadas neste trabalho por meio do uso de modelos de regressão logística. Foram elaborados três modelos de regressão (do centro ao centro, do centro da cidade à RM e da RM ao centro da cidade) para as cinco províncias. Para cada variável dependente em cada modelo, 1 é o valor dado às pessoas que se deslocam em um tipo específico de fluxo, e 0 é atribuído aos que não efetuaram o movimento. Os valores absolutos e relativos para cada um desses fluxos correspondentes às cinco cidades do estudo são apresentados na tabela 1.

TABELA 1
Resumo da população que mudou de residência nas cinco províncias estudadas (2000-2001)

		Pessoas que mudaram de residência	Taxa de mobilidade residencial (%)	Idade média
Barcelona	Centro a centro	107.647	31,40	33,57
	Centro a metro	42.684	12,60	33,16
	Metro a centro	12.597	1,65	33,87
	Metro a metro	86.268	11,00	33,60
Madri	Centro a centro	238.854	35,00	33,24
	Centro a metro	68.013	10,10	32,00
	Metro a centro	29.022	5,10	36,35
	Metro a metro	51.406	8,40	33,49
Sevilha	Centro a centro	51.349	31,60	35,40
	Centro a metro	12.614	7,70	33,71
	Metro a centro	3.608	1,50	35,20
	Metro a metro	9.131	3,60	34,36
Valência	Centro a centro	60.699	35,20	34,81
	Centro a metro	16.245	9,50	32,80
	Metro a centro	6.421	1,90	35,38
	Metro a metro	22.145	6,20	32,47
Vizcaya	Centro a centro	17.870	22,30	32,86
	Centro a metro	4.967	6,15	33,09
	Metro a centro	2.616	1,40	34,36
	Metro a metro	12.877	7,10	33,27

Fonte: Censo Demográfico (2001)/INE.

4 RESULTADOS: O FILTRO SOCIODEMOGRÁFICO NAS ÁREAS METROPOLITANAS ESPANHOLAS

Os resultados que se seguem foram obtidos usando a análise explicativa derivada dos modelos de regressão logística. As tabelas de A.1 a A.3, no apêndice deste artigo, mostram os valores obtidos nesses modelos. Destacaremos os principais efeitos.

7. Saragoça, a quinta maior área metropolitana da Espanha, foi excluída do estudo devido ao grande tamanho de seu município central, com quase 1.000 km².

4.1 Os efeitos da idade, do sexo e do local de nascimento

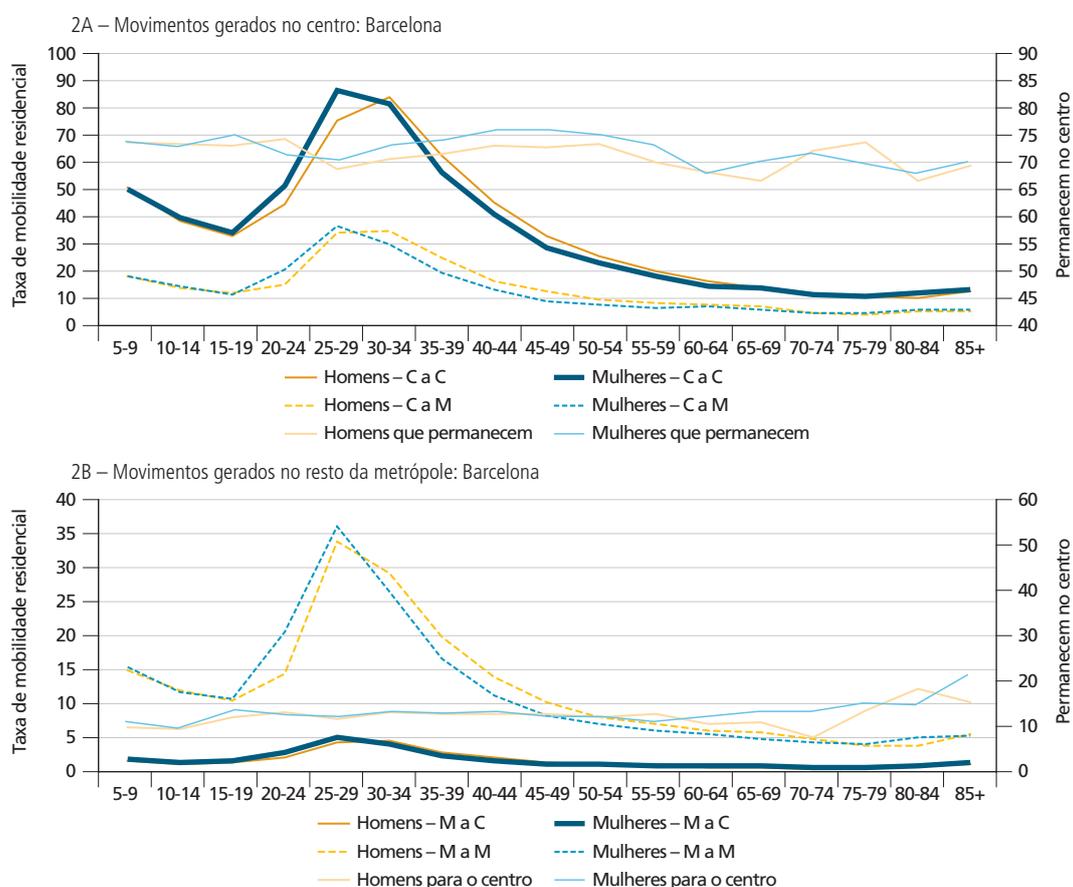
Como destaca a literatura científica, o efeito do ciclo de vida individual e familiar no comportamento migratório e residencial confirma-se claramente no caso das áreas metropolitanas espanholas. As taxas de mobilidade nas áreas estudadas alcançam um máximo entre as idades de 25 e 34 anos, consideravelmente mais tarde do que na maioria dos países da Europa (López Gay, 2004). A maioria das transições do ciclo de vida que se associam tradicionalmente com um movimento residencial na Espanha ocorre nessas idades: as taxas de mobilidade na faixa etária entre 25 e 34 anos são o dobro daquelas apresentadas para a faixa dos 20 aos 24 anos de idade (gráfico 2).

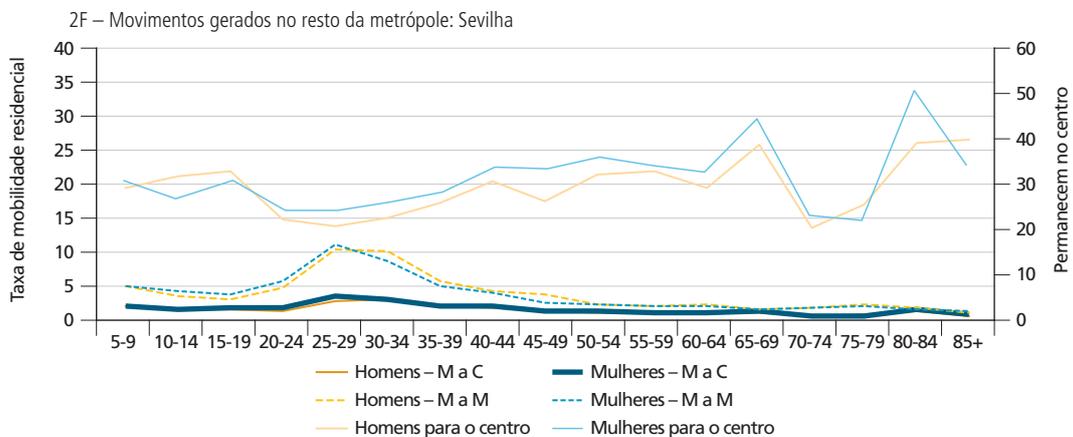
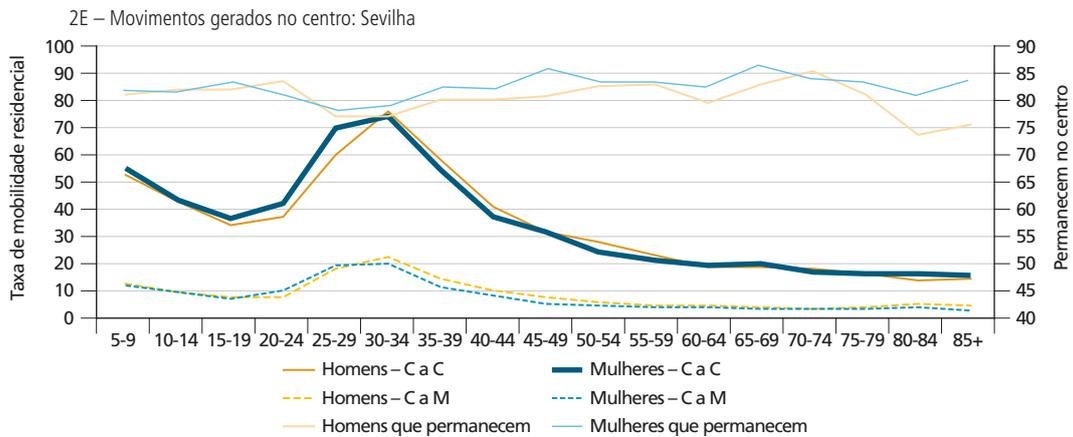
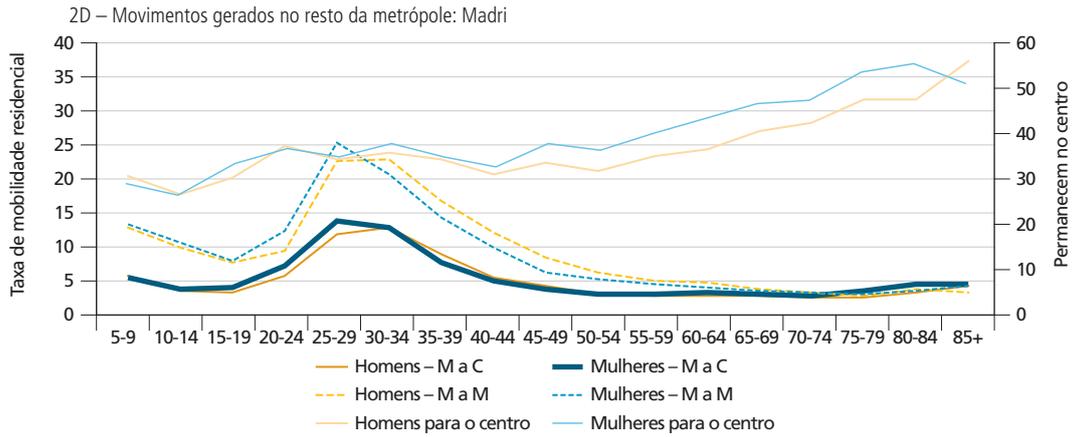
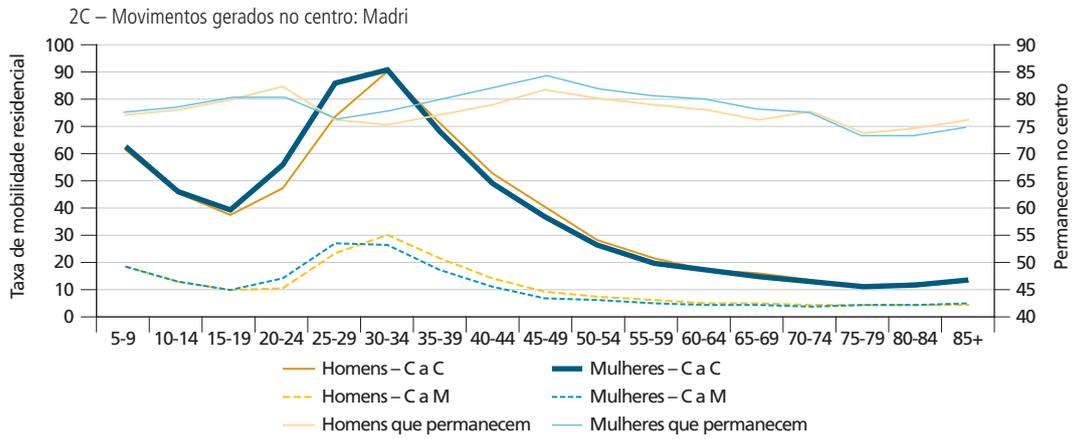
As taxas de mobilidade experimentam uma diminuição considerável e progressiva, à medida em que se avança na idade adulta. Essa tendência detém-se primeiro para as idades de aposentadoria, e, depois, para as idades dependentes. Embora esse seja o padrão geral para todos os tipos de movimentos, observa-se uma certa heterogeneidade. Há uma notável concentração em torno da idade de emancipação nos movimentos relacionados ao abandono da cidade central para a periferia metropolitana e naqueles que têm como origem e destino o resto da RM. Não obstante, a redução das taxas de mobilidade na idade adulta é menos pronunciada naqueles movimentos que têm como destino final o centro da cidade. Esses resultados são idênticos aos obtidos nos modelos de regressão logística e confirmam as contribuições anteriores que apontavam a relativa fragilidade explicativa do modelo de ciclo de vida para entender os movimentos residenciais que têm como destino o centro das cidades.

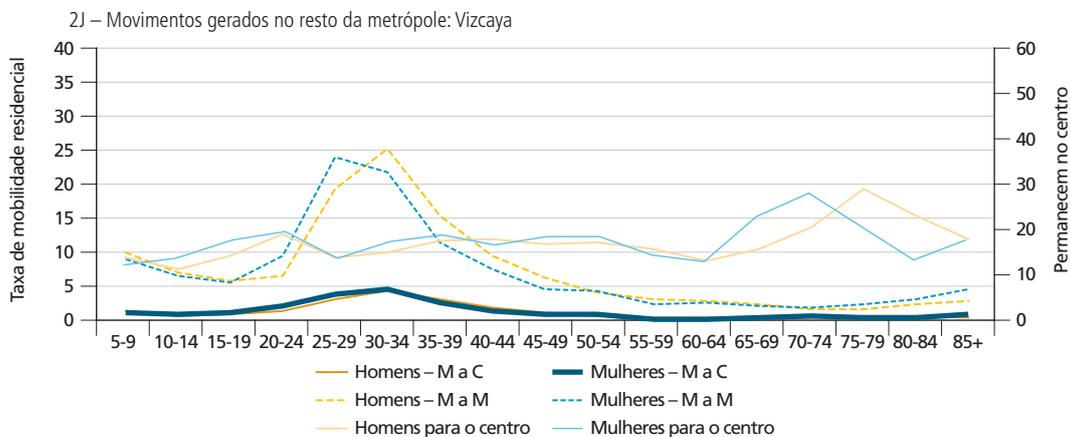
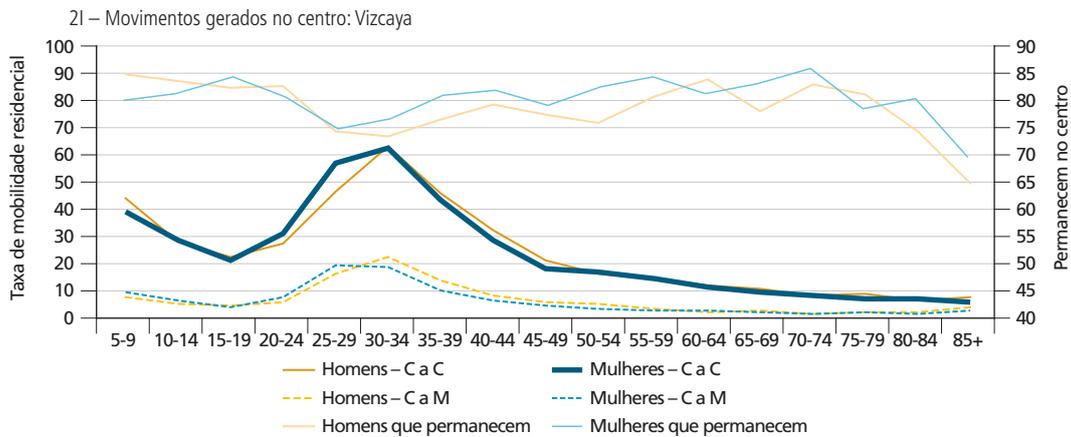
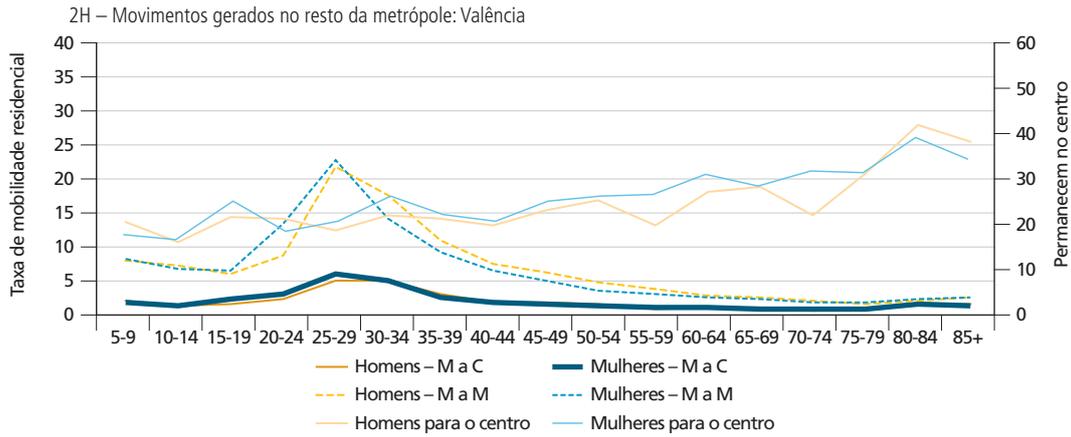
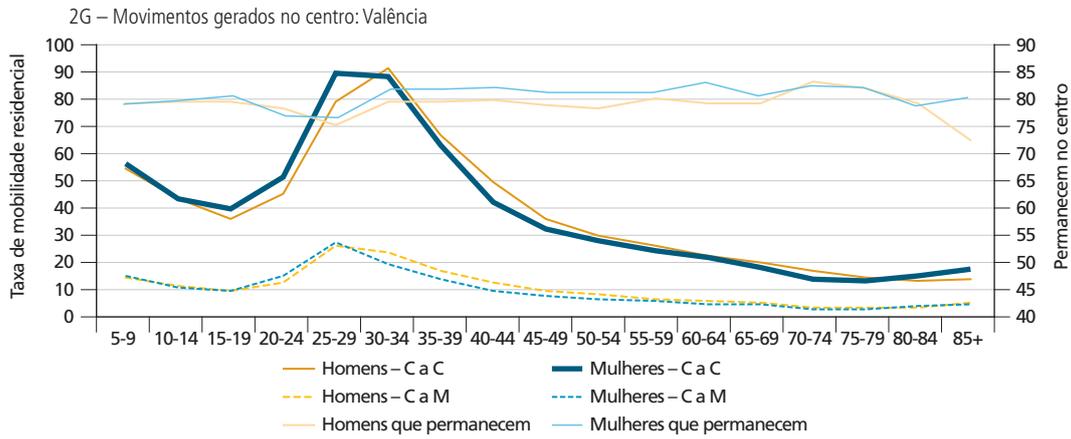
GRÁFICO 2

Taxas de mobilidade residencial e proporção de indivíduos que permanecem ou se dirigem à cidade central por idade, sexo e tipo de movimento

(Em %)







Fonte: Censo Demográfico (2001)/INE.
Elaboração dos autores.

Concentrando-se nos movimentos que se originam na cidade central, os movimentos residenciais no começo da idade adulta estão vinculados a uma permanência menor nas cidades centrais. Por exemplo, em Barcelona, 40% das mulheres com idade entre 25 e 29 anos, que efetuaram mudanças residenciais, deixaram a cidade, enquanto somente 30% das mulheres entre 35 e 39 anos realizaram esse mesmo tipo de movimento. Outros núcleos urbanos, como Sevilha e Valência, têm um maior percentual de pessoas que permanecem na cidade, mas em todos os casos há uma maior probabilidade de deixar o centro da cidade quando um movimento inicia-se nas idades adultas jovens. Entretanto, observa-se, ao longo da vida adulta, que as mulheres estão mais dispostas que os homens a se instalarem no centro da cidade. Essas estratégias diferentes devem ser entendidas, principalmente, no contexto dos movimentos que as mulheres e os homens fazem de forma independente (os homens separados e divorciados são mais propensos a cruzar a fronteira municipal, enquanto as mulheres tendem a permanecer na cidade central ao manter majoritariamente a moradia após o divórcio).

Devido ao seu pequeno tamanho, em população e superfície, somente um em cada dez adultos residentes no resto da metrópole de Barcelona termina seu itinerário na cidade central. No centro das cidades maiores, como Madri, quase um em cada quatro migrantes adultos da área metropolitana move-se para a cidade central. Deve-se ressaltar que todas as cidades estudadas têm em comum o aumento do percentual de pessoas mais velhas nos movimentos com destino ao centro da cidade.

Os modelos de regressão logística que construímos indicam, além disso, que os estrangeiros são o grupo mais propenso a mudar de residência em todo tipo de movimento, como se tem evidenciado nos estudos anteriores (Recaño, 2002). A intensidade, em comparação com outros grupos, é especialmente alta nos movimentos que têm o centro da cidade como destino final.

4.2 Os efeitos do estado civil, do ciclo de vida e da família

A saída da cidade central por parte dos adultos em idade de emancipação residencial está fortemente associada com a dimensão familiar, enquanto os movimentos individuais são muito mais comuns quando a cidade central é o destino final. Em Barcelona, Bilbao, Madri e Valência, 75% dos homens e 80% das mulheres que saem da cidade central vivem com um parceiro quando mudam de residência. Ao contrário, quase 50% dos homens e 40% das mulheres que se deslocam no interior da cidade não vivem com seus parceiros na nova residência. Essa tendência é observada ao longo de todas as idades. Em Bilbao, a metade dos homens e das mulheres na faixa etária entre 50 e 64 anos que se deslocam para a cidade central da área metropolitana não vive com seus companheiros no novo domicílio, enquanto somente 25% dos migrantes apresentam essa característica quando o destino é qualquer outro município da metrópole. O mesmo raciocínio pode ser estendido aos efeitos do estado civil. As pessoas casadas estão mais dispostas a sair da cidade central, enquanto o resto das pessoas tem maior probabilidade de permanecer ou entrar no núcleo urbano. A população que nunca se casou não somente fixa-se no centro da cidade porque apresenta uma menor probabilidade de abandonar essa área, como também porque muda menos de residência do que as pessoas casadas. Entretanto, os espaços centrais também são destinos atrativos para os divorciados e viúvos na maioria das áreas metropolitanas mais importantes da Espanha.

Os demais destinos metropolitanos são espaços realmente atrativos para casais de jovens adultos que não têm filhos e decidem se mudar. Nas regiões estudadas, mais de 80%

da população entre 25 e 34 anos que sai dos núcleos centrais para uma nova residência no resto da RM não têm filhos no domicílio. Nesse sentido, os itinerários residenciais realizados durante os últimos anos têm reforçado a segmentação dos espaços metropolitanos no que diz respeito ao estado civil e à convivência com o cônjuge. A diferença aumentou e isso não se deve apenas a um comportamento diferente em termos de nupcialidade. No município de Barcelona, por exemplo, 54% da população masculina de 30 a 40 anos e 40% das mulheres não convivem com seu cônjuge ou parceiro, enquanto os indicadores são muito mais baixos nos municípios situados a uma distância de dez a vinte quilômetros do centro da cidade: 33% dos homens e 19% das mulheres. Outro dado significativo é que 43% da população de toda a metrópole de Barcelona, com idade entre 30 e 39 anos, que não convive com seus cônjuges ou parceiros, vive na cidade central de Barcelona, contra 24% das pessoas casadas e com filhos (López Gay, 2008).

4.3 O impacto do nível de instrução

O mecanismo de filtro residencial que opera nas cidades centrais espanholas também atua em função do nível educacional da população. Os espaços centrais retêm a população com maior nível de educação, enquanto os indivíduos com educação secundária são mais propensos a sair da cidade central. Esse processo é especialmente intenso nas idades jovens e adultas, etapas associadas com a emancipação residencial. Nestas idades, a população com nível universitário é o grupo que apresenta uma maior probabilidade de mudar de moradia dentro das cidades de Barcelona e Madri, enquanto os resultados não são significativos para outras cidades. Pelo contrário, em todos os casos analisados, as pessoas com maior nível de instrução apresentam menor probabilidade de abandonar o centro da cidade.

Em termos de composição, quase a metade da população feminina que se desloca dentro da cidade central de Barcelona, com idade entre 25 e 34 anos, tem diploma universitário, enquanto esse percentual diminui para 30% no caso de movimentos do centro para a periferia. Esse padrão é verificado também no resto das cidades estudadas, embora as diferenças sejam geralmente menores. Para as pessoas adultas mais velhas, com alto nível educacional e um novo contexto familiar e laboral, os movimentos da cidade central para o resto da RM são, ao que tudo indica, mais atrativos do que para os jovens com nível universitário. Entretanto, as pessoas com estudos secundários são o grupo mais propenso a deslocar-se para o resto da zona metropolitana em todas as cidades, com exceção de Bilbao. Aqueles com menor nível educacional apresentam uma baixa intensidade em todos os tipos de movimentos, e não apresentam um claro padrão territorial.

A capacidade da cidade central para reter as pessoas com nível universitário tem sua correspondência na atração que ela mantém para esse grupo da população que vive no resto da metrópole. Neste sentido, os resultados dos modelos de regressão logística são significativos em todas as cidades centrais estudadas. Os resultados descritivos indicam que a atração que os núcleos urbanos exercem sobre aqueles com maior nível de educação repete-se em todas as idades.

Como ocorreu com outras variáveis, esse processo tem contribuído para aumentar as diferenças territoriais em termos de capital humano. Cerca de 54% da população da área metropolitana de Barcelona, com idade entre 25 e 39 anos e com doutorado, vive na cidade central, enquanto somente 23% da população do mesmo grupo de idade com estudos primários reside naquela área (López Gay, 2008).

4.4 Atividade e situação socioeconômica

Os atributos que definem a seletividade dos espaços centrais em termos de atividade econômica são observados claramente na população feminina, já que se espera que a grande maioria dos homens esteja ativa ao longo de suas idades adultas. Embora a mesma situação reproduza-se na geração mais jovem das mulheres, há, todavia, uma parcela notável de mulheres inativas nas gerações mais velhas.

A incorporação dos adultos mais jovens ao mercado de trabalho aumenta suas taxas de mobilidade, mas os estudantes que se deslocam apresentam uma preferência pela mobilidade local. De acordo com os resultados dos modelos de regressão, as pessoas economicamente inativas têm uma participação mais baixa nas mudanças com origem e destino no interior da cidade, e quase não participam dos fluxos do resto da RM para o centro da cidade. Analisando a composição dos fluxos, as mulheres inativas estão consideravelmente mais representadas nos movimentos do centro para o resto da RM em todas as cidades estudadas, especialmente nas idades adultas mais velhas. De acordo com esses resultados, parece claro que as áreas centrais retêm aquelas famílias com uma renda dupla. Esse processo parece estar vinculado a uma maior capacidade das famílias para fazer frente às características seletivas do mercado habitacional da zona central e à vontade de minimizar a distância dos deslocamentos para o trabalho dos membros ativos das famílias (Cabré e Pujadas, 1982).

Entre a população ocupada, a emancipação residencial dos grupos que pertencem ao extremo inferior da hierarquia socioeconômica está relacionada com os movimentos residenciais que têm os demais municípios metropolitanos como destino. Nas cinco cidades estudadas, os trabalhadores manuais são o grupo com maior probabilidade de abandonar a cidade central, além de ser o grupo com menor probabilidade de se mover no interior da cidade. Portanto, as áreas centrais incentivam a saída dos trabalhadores pouco qualificados, mas apresentam uma clara capacidade de reter e de atrair os profissionais qualificados e a população que trabalha nos setores de serviços e no comércio. Em Barcelona, por exemplo, quase 50% dos homens com idade entre 25 e 34 anos, que realizam um movimento do resto da área metropolitana para a cidade central, são profissionais técnicos, mas representam somente 25% dos indivíduos que mudam de residência no contexto da RM. As pessoas que pertencem aos grupos socioeconômicos de renda mais alta não apresentam um padrão territorial único em termos de preferência residencial. Portanto, podemos supor que aqueles que se dirigem à cidade central possuem recursos econômicos suficientes para fazer frente à seleção exercida pelo mercado habitacional nessas áreas. Esses espaços centrais parecem atrativos para eles, porém as zonas residenciais em espaços suburbanos também são um destino comum.

4.5 As características da moradia

Os dados do Censo espanhol registram as características das moradias de chegada dos migrantes. Infelizmente, não é possível conhecer os atributos da antiga moradia, o que nos proporcionaria um ponto de vista importante para entender os efeitos das características das moradias anteriores nas preferências residenciais.

Por um lado, o filtro sociodemográfico que opera nas cidades centrais permite a saída daqueles que pretendem satisfazer suas preferências residenciais em termos de regime de propriedade e tamanho da nova moradia. Por outro lado, a população que se desloca para a cidade central, ou no interior dela, nem sempre pode reproduzir o comportamento daqueles que a abandonam. Os resultados obtidos ao introduzir as características das moradias são quase idênticos em todas as cidades estudadas: a população que chega à zona metropolitana oriunda

da cidade central habita casas maiores do que aqueles que se alojam na cidade e, em geral, é proprietária da nova residência. Pelo contrário, as pessoas que iniciam um movimento no resto da área metropolitana em direção ao centro da cidade mudam-se para moradias que são menores do que as da população que permanece no entorno metropolitano e possuem uma maior propensão ao pagamento de aluguel. Fica evidente que há um efeito das características diversas do mercado de moradias em cada uma dessas áreas, mas é necessário destacar que o crescimento do aluguel nos espaços centrais tem ocorrido devido à forte pressão exercida sobre o mercado habitacional durante os últimos anos.

Vejam os alguns exemplos ilustrativos: 80% dos adultos que se deslocam para fora das cidades centrais de Barcelona, Madri e Sevilha residem em moradias de sua propriedade no local de destino. Em Bilbao e Sevilha, esse percentual atinge cerca de 90%. Contudo, somente 60% dos adultos que se deslocam dentro da cidade central são proprietários de sua nova residência em Barcelona e Madri; no caso de outras cidades, esse percentual é de 70%. Apesar dessas diferenças, a propriedade é, todavia, a estratégia residencial mais comum para os que mudam de moradia dentro da cidade central. Contudo, é certo que, para uma parte considerável dessas pessoas, o aluguel aparece como alternativa para satisfazer sua preferência local. Os recém-chegados às cidades centrais reproduzem e, em muitos casos intensificam, os comportamentos da população local.

As diferenças no tamanho da moradia são ainda mais intensas. Os adultos que saem do centro da cidade residem em moradias com uma superfície média de 110 m² em Barcelona, Sevilha e Valência, e 130 m² em Madri. Em alguns casos, as moradias são ainda maiores do que as das pessoas que realizam um movimento no interior da área metropolitana.⁸ Contudo, as pessoas que se deslocam no interior do município central ou se dirigem para o centro da cidade habitam moradias com uma área média de 75 a 85 m².

Entretanto, a idade e o ciclo de vida têm um efeito sobre as características da nova moradia. Como é de se esperar, em todos os tipos de movimento os adultos mais jovens ocupam moradias menores e pagam aluguel com mais frequência do que os adultos de mais idade. O resto dos municípios da área metropolitana é claramente o destino dos adultos jovens procedentes das cidades centrais e que querem ser proprietários da moradia.

5 CONCLUSÕES: SELETIVIDADE MIGRATÓRIA NAS CIDADES CENTRAIS ESPANHOLAS

Os processos de seletividade residencial definem a localização definitiva das pessoas que mudam de moradia ou residência nas grandes áreas metropolitanas espanholas em função de suas características sociodemográficas. O contexto demográfico e o mercado habitacional das duas últimas décadas têm intensificado esses processos nas principais áreas metropolitanas espanholas. A impossibilidade dos núcleos centrais em adicionar novas unidades à oferta de moradias principais é uma característica comum no caso espanhol, já que seu tecido urbano saturou-se intensivamente em períodos anteriores. A partir de uma perspectiva demográfica, a estrutura etária da população contribuiu para o crescimento urbano experimentado nas últimas décadas. A criação de domicílios nas cidades centrais como consequência da chegada dos *baby boomers* à idade de emancipação residencial tem sido muito mais rápida do que a destruição de domicílios devido aos efeitos da mortalidade. Os *baby boomers* espanhóis

8. A cidade de Bilbao é uma exceção, já que o centro da cidade é especialmente pequeno e a primeira coroa da área metropolitana contém muitas moradias pequenas que foram construídas na década de 1960 como resultado da chegada de migrantes das zonas rurais espanholas.

cruzaram as idades adultas jovens, as de máxima mobilidade residencial, durante a década dos anos 1990 e os primeiros anos do século XXI. Como consequência do intenso aumento das taxas de mobilidade residencial na idade adulta, e em um contexto de uma notável preferência local na escolha residencial, a relação entre a oferta e a demanda no mercado imobiliário das cidades centrais tem estado em franco desequilíbrio. O cenário demográfico que as cidades centrais têm experimentado durante as últimas duas décadas é excepcional em sua história. Podemos pensar que as circunstâncias que deram lugar a essa situação não voltarão a ocorrer nas cidades espanholas porque as “gerações vazias”, nascidas na década de 1980, estão a ponto de cruzar as idades de máxima mobilidade, e isso ocorrerá em um contexto em que um número grande de domicílios irão desaparecer pelo efeito de envelhecimento do topo da pirâmide da população. Portanto, parece que os episódios de desequilíbrio entre oferta e demanda no mercado de moradias nos espaços centrais estão chegando ao fim. Somente um fluxo contínuo de pessoas procedente do exterior poderia introduzir mudanças nesse cenário a que conduz a própria estrutura da população.

Portanto, nem todos os indivíduos que realizaram uma mudança de residência nas cidades centrais puderam incluir, em seus itinerários residenciais, a permanência nesses espaços. Os resultados deste artigo sugerem que as características individuais relacionadas com a atividade socioeconômica e o nível educacional dos residentes nas principais cidades espanholas não explicam a intensidade da mudança residencial, mas definem seu destino final e, portanto, sua distribuição territorial. Os profissionais de alto nível e as mulheres ativas são os grupos mais propensos a permanecer no centro da cidade, enquanto os indivíduos com um nível de educação médio, os operários menos qualificados e as mulheres inativas têm maior propensão a abandonar o núcleo urbano. Entretanto, a maioria da população que têm saído da cidade central está casada ou vive em união estável na nova residência. A recusa dos que nunca se casaram e dos que não convivem com seus parceiros a abandonar as zonas centrais os leva a adotar outras estratégias residenciais que lhes permitem enfrentar o competitivo mercado habitacional das cidades centrais, como o aluguel ou a escolha de moradias menores. Contudo, as pessoas que se deslocam para fora das cidades centrais satisfazem suas preferências no que diz respeito à propriedade e ao tamanho de suas novas moradias. Portanto, nos movimentos que partem da cidade central para o resto da RM, predomina, de forma quase exclusiva, a propriedade e as moradias com áreas maiores.

A mobilidade residencial no interior da cidade não está tão determinada pelo ciclo de vida familiar, elementos que, pelo contrário, afetam intensamente os movimentos que saem da cidade central para o resto da metrópole. A dimensão individual contextualiza muitos movimentos na cidade central. As pessoas que se deslocam para esse lugar, além disso, tendem a ser similares àqueles indivíduos que se movem em seu interior. A atração de solteiros, divorciados e com alto nível educacional e profissionais qualificados é significativa na maioria das cidades estudadas. Contudo, é improvável que as famílias nucleares metropolitanas, os trabalhadores não qualificados e a população com baixo nível educacional dirijam-se para áreas centrais.

Esses processos de seleção são amplamente seguidos nas cinco áreas estudadas. Como consequência da menor superfície do município central e do competitivo mercado imobiliário, Barcelona é o melhor exemplo dos mecanismos de seleção expostos ao longo deste artigo. Em Madri, com um maior tamanho do município central, as implicações da centralidade diminuem. Os resultados dos modelos de regressão logística mostram que algumas variáveis não são significativas nas outras cidades estudadas devido, em grande medida, ao tamanho da amostra de microdados e à menor saturação de seus municípios centrais.

Não obstante, corroborou-se que em todas as cidades estudadas a mobilidade residencial implicou importantes transformações sociodemográficas nas características das cidades centrais e nos entornos metropolitanos. A publicação dos dados do Censo espanhol de 2011 lançará novas evidências que nos permitirão comprovar a permanência ou a modificação dos mecanismos de filtro residencial em face dos recentes acontecimentos econômicos. Os preços de mercado da moradia alcançaram seu pico em 2007, pelo que se poderia esperar uma intensificação dos processos descritos até este momento. A intensificação da migração internacional a partir de 2001, a recente queda dos preços no mercado imobiliário, a própria crise econômica, a chegada das “gerações vazias” às idades de máxima mobilidade residencial e a destruição dos domicílios pelo envelhecimento do topo da pirâmide etária são os novos elementos que, sem dúvida, afetarão esses processos de seletividade sociodemográfica nas grandes cidades espanholas.

REFERÊNCIAS

- ABU-LUGHOD, J.; FOLEY, M. M. Consumer strategies. FOOTE, N. N. *et al.* (Eds.). **Housing choices and housing constraints**. New York: McGraw-Hill, 1960. v. 2.
- ATKINSON, R. Measuring gentrification and displacement in Greater London. **Urban Studies**, v. 37, n. 1, p. 149-165, 2000a.
- _____. Professionalization and displacement in Greater London. **Area**, v. 32, n. 3, p. 287-295, 2000b.
- _____. The hidden costs of gentrification: displacement in Central London. **Journal of Housing and the Built Environment**, v. 15, n. 4, p. 307-326, 2000c.
- BIRCH, E. L. **Who lives downtown**. Washington: The Brookings Institution, 2005. (Living Cities Census Series).
- BONVALET, C.; LELIÈVRE, E. Mobilité en France et a Paris depuis 1945: le filtre parisien. **Population**, v. 46, n. 5, p. 1161-1184, 1991.
- _____; _____. A compared cohort history of residential mobility, social change and home-ownership in Paris and the rest of France. **Urban Studies**, v. 31, n. 10, p. 1647-1665, 1994.
- CABRÉ, A.; PUJADAS, I. **Población y recursos humanos en Catalunya**. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1982. v. 6.
- CHAMPION, T. Urbanisation and counterurbanisation. *In*: PACIONE, M. (Ed.). **Applied geography-principles and practice**. Routledge: London, 1999.
- CHESHIRE, P. Resurgent cities, urban myths and policy hubris: what we need to know. **Urban Studies**, v. 43, n. 8, p. 1231-1246, 2006.
- COOMBES, M.; CHARLTON, M. Flows to and from London: a decade of change? *In*: STILLWELL, J.; REES, P.; BODEN, P. (Eds.). **Migration processes and patterns: population redistribution in the United Kingdom**. London; New York: Belhaven Press, 1992. v. 2.
- FORD, T.; CHAMPION, T. Who moves into, out of and within London? An analysis based on the 1991 Census 2% sample of anonymised records 2000. **Area**, v. 32, n. 3, p. 259-270, 2000.
- FREY, W. H. **City families and suburban singles: an emerging household story from Census 2000**. Washington: The Brookings Institution, 2002. (Census 2000 Series).
- _____. **Metro America in the new century: metropolitan and central city demographic shifts since 2000**. Washington: The Brookings Institution, 2005. (Living Cities Census Series).

- _____. **Diversity spreads out:** metropolitan shifts in Hispanic, Asian, and Black populations since 2000. Washington: The Brookings Institution, 2006. (Living Cities Census Series).
- FREY, W. H.; KOBRIN, F. E. Changing families and changing mobility: their impact on the central city. **Demography**, v. 19, n. 3, p. 261-277, 1982.
- GALE, D. E. Middle class resettlement in older urban neighborhoods: the evidence and its implications. **Journal of the American Planning Association**, v. 45, n. 3, p. 293-304, 1979.
- HAMNETT, C. Gentrification and the middle-class: remaking of Inner London, 1961-2001. **Urban Studies**, v. 40, n. 12, p. 2401-2426, 2003.
- LEGATES, R. T.; HARTMAN, C. The anatomy of displacement in the United States. *In*: SMITH, N.; WILLIAMS, P. (Eds.). **Gentrification of the city**. London: Unwin Hyman, 1986.
- LONG, L. H.; GLICK, P. C. Family patterns in suburban areas: recent trends. *In*: SCHWARTZ, B. (Ed.). **The changing face of the suburbs**. Chicago: University of Chicago Press, 1976.
- LÓPEZ GAY, A. Intensidad y calendario de la movilidad residencial en la Unión Europea. **Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 8, n. 174, 2004.
- _____. **Canvis residencials i moviments migratoris en la renovació demogràfica de Barcelona**. Barcelona: Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, 2008.
- _____. El regreso de la población a los centros metropolitanos españoles: una visión demográfica y territorial de los procesos de reurbanización. **Contexto – Revista de la Facultad de Arquitectura Universidad Autónoma de Nuevo León**, v. 6, n. 6, p. 33-49, 2012.
- LÓPEZ GAY, A.; MULDER, C. H. Implicaciones del tamaño de las generaciones en la movilidad residencial: el caso de Barcelona. *In*: CONGRESO DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA, 13., 2012, Santander. **Anales...** Santander: Universidad de Cantabria, 2012.
- MULDER, C. H. Population and housing: a two-sided relationship. **Demographic Research**, v. 15, p. 401-412, 2006.
- MUSTERD, S. Segregation, urban space and the resurgent city. **Urban Studies**, v. 43, n. 8, p. 1325-1340, 2006.
- OGDEN, P. E.; HALL, R. La mobilité des personnes seules en France et en Grande Bretagne. **Economie et Statistique**, n. 316-317, p. 77-95, 1998.
- _____; _____. Households, reurbanisation and the rise of living alone in the principal French cities, 1975-90. **Urban Studies**, v. 37, n. 2, p. 367-390, 2000.
- _____; _____. The second demographic transition, new household forms and the urban population of France during the 1990s. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 29, n. 1, p. 88-105, 2004.
- OGDEN, P. E.; SCHNOEBELEN, F. The rise of the small household: demographic change and household structure in Paris. **Population, Space and Place**, v. 11, n. 4, p. 251-268, 2005.
- RECAÑO, J. La movilidad geográfica de la población extranjera en España: un fenómeno emergente. **Cuadernos de Geografía**, n. 72, p. 135-156, 2002.
- ROSSI, P. H. **Why families move:** a study in the social psychology of urban residential mobility. New York: Free Press, 1955.

- SANCHEZ, T. W.; DAWKINS, C. J. Distinguishing city and suburban movers: evidence from the American Housing Survey. **Housing Policy Debate**, v. 12, n. 3, p. 607-631, 2001.
- SOUTH, S. J.; CROWDER, K. D. Residential mobility between cities and suburbs: race, suburbanization, and back-to-the-city moves. **Demography**, v. 34, n. 4, p. 525-538, 1997.
- SPAIN, D. Why higher-income households move to central cities. **Journal of Urban Affairs**, v. 11, n. 3, p. 283-299, 1989.
- STORPER, M.; MANVILLE, M. Behaviour, preferences and cities: urban theory and urban resurgence. **Urban Studies**, v. 43, n. 8, p. 1231-1246, 2006.
- VARADY, D. P. Influences on the city-suburban choice: a study of Cincinnati homebuyers. **Journal of the American Planning Association**, v. 56, n. 1, p. 22-40, 1990.

APÊNDICE A

TABELA A.1

Odds ratio do modelo centro ao centro

	Barcelona		Madri		Sevilha		Valência		Vizcaya	
Sexo										
Homem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mulher	1,024	-	1,019	-	1,031	-	1,085	-	0,923	-
Idade										
16-24	0,789	***	0,830	***	1,063	-	0,885	-	0,994	-
25-34	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
35-49	0,488	***	0,527	***	0,481	***	0,488	***	0,485	***
50-64	0,223	***	0,212	***	0,216	***	0,266	***	0,249	***
65+	0,131	***	0,109	***	0,136	***	0,116	***	0,124	***
Nacionalidade e local de nascimento										
Espanhol(a) e nascido(a) na cidade central	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Espanhol(a) e nascido(a) em outro lugar	1,091	*	1,116	***	1,056	-	1,067	-	1,036	-
União Europeia + OECD	1,356	*	1,430	***	0,708	-	2,249	***	0,000	-
Outros países estrangeiros	3,840	***	5,065	***	3,746	***	3,478	***	5,384	***
Estado civil										
Solteiro(a)	0,730	***	0,629	***	0,399	***	0,578	***	0,636	***
Casado(a)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Separado(a) ou divorciado(a)	0,939	-	0,995	-	0,717	*	1,112	-	1,334	-
Viúvo(a)	1,209	**	1,060	-	0,986	-	1,066	-	1,375	-
Nível de instrução										
Primária completa ou menos	0,861	**	0,967	-	0,891	-	1,036	-	0,828	-
Secundária completa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Universitária completa	1,200	***	1,178	***	0,939	-	1,034	-	1,182	-
Status socioeconômicos e atividade										
Empresários(as), diretores(as) e altos cargos	0,975	-	1,165	***	0,889	-	1,170	-	1,192	-
Profissionais e <i>experts</i> técnicos	0,969	-	1,128	***	1,138	-	1,053	-	1,022	-
Pessoal administrativo, comércio e serviços	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Operários(as)	1,173	**	1,037	-	1,039	-	1,034	-	0,994	-
Desempregados(as)	0,792	***	0,824	***	0,745	***	0,819	*	0,816	-
Inativos(as)	0,739	***	0,765	***	0,785	**	0,676	***	0,611	***
Moradia de sua propriedade (no destino)?										
Sim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Não	1,444	***	1,478	***	1,737	***	1,851	***	2,646	***
Tipo de família (no destino)										
Unipessoal	2,668	***	3,113	***	3,344	***	2,982	***	4,596	***
Casal sem filhos	3,179	***	3,741	***	3,145	***	2,651	***	3,615	***
Casal com filhos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Monoparental	0,821	*	1,039	-	1,319	**	1,112	-	0,709	-
Família estendida	2,403	***	1,837	***	0,914	-	2,223	***	2,445	***
Sem formas familiares	1,693	***	1,953	***	2,244	***	1,521	***	1,665	*
Constante	-2,328		-2,230		-1,783		-2,069		-2,588	
χ^2	4.508,56		11.189,71		1.397,17		2.039,98		908,19	
-2 ^{LL}	28.688,30		60.070,54		13.587,21		15.715,50		5.269,80	
R ² de Nagelkerke	0,168		0,198		0,117		0,146		0,174	
N	63.468		121.697		28.171		30.874		15.007	

Fonte: Censo Demográfico (2001)/INE.

Elaboração dos autores.

Notas: - Nível de significância a $p > 0,05$.

* Nível de significância a $p < 0,05$.

** Nível de significância a $p < 0,01$.

*** Nível de significância a $p < 0,001$.

TABELA A.2

Odds ratio do modelo município central ao resto da RM

	Barcelona		Madri		Sevilha		Valência		Vizcaya	
Sexo										
Homem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mulher	1,015	-	0,997	-	1,104	-	1,108	-	1,027	-
Idade										
16-24	0,801	*	0,863	*	0,758	-	0,883	-	0,601	-
25-34	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
35-49	0,442	***	0,405	***	0,307	***	0,393	***	0,404	***
50-64	0,184	***	0,136	***	0,157	***	0,156	***	0,189	***
65+	0,067	***	0,070	***	0,061	***	0,076	***	0,060	***
Nacionalidade e local de nascimento										
Espanhol(a) e nascido(a) na cidade central	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Espanhol(a) e nascido(a) em outro lugar	1,005	-	0,859	**	1,171	-	0,963	-	1,060	-
União Europeia + OECD	1,263	-	1,294	-	3,070	*	0,512	-	8,426	***
Outros países estrangeiros	2,028	***	2,686	***	1,153	-	1,444	-	1,806	-
Estado civil										
Solteiro(a)	0,629	***	0,441	***	0,336	***	0,640	***	0,651	*
Casado(a)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Separado(a) ou divorciado(a)	1,836	***	1,299	-	1,348	-	0,960	-	1,103	-
Viúvo(a)	1,650	***	1,284	**	0,959	-	1,392	-	1,523	-
Nível de instrução										
Primária completa ou menos	0,846	*	0,906	-	0,724	*	1,034	-	0,437	**
Secundária completa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Universitária completa	0,924	-	0,977	-	0,700	**	0,901	-	1,390	-
Status socioeconômicos e atividade										
Empresários(as), diretores(as) e altos cargos	1,240	*	1,372	***	1,711	**	1,533	**	1,627	-
Profissionais e <i>experts</i> técnicos	1,207	*	1,198	**	1,461	*	0,924	-	0,933	-
Pessoal administrativo, comércio e serviços	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Operários(as)	1,877	***	1,349	***	1,348	-	1,328	*	1,305	-
Desempregados(as)	1,157	-	0,973	-	1,157	-	0,756	-	0,739	-
Inativos(as)	0,922	-	0,845	*	0,998	-	0,769	*	0,899	-
Moradia de sua propriedade (no destino)?										
Sim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Não	0,565	***	0,794	***	0,716	*	0,929	-	1,473	*
Tipo de família (no destino)										
Unipessoal	2,393	***	2,456	***	3,972	***	3,368	***	6,445	***
Casal sem filhos	5,426	***	5,275	***	4,896	***	4,477	***	6,860	***
Casal com filhos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Monoparental	0,679	**	0,813	*	0,995	-	0,765	-	0,799	-
Família estendida	1,917	***	1,262	***	1,323	*	1,469	**	3,348	***
Sem formas familiares	1,525	**	1,529	***	2,213	**	1,200	-	4,610	***
Constante	-2,973		-2,893		-3,086		-3,183		-4,097	
χ^2	1.954,86		3.388,85		573,46		630,04		336,71	
-2 ^{LL}	14.413,88		23.189,86		4.563,60		5.605,33		1.848,31	
R ² de Nagelkerke	0,134		0,141		0,121		0,111		0,164	
N	60.653		114.091		26.585		28.944		14.428	

Fonte: Censo Demográfico (2001)/INE.

Elaboração dos autores.

Notas: - Nível de significância a $p > 0,05$.* Nível de significância a $p < 0,05$.** Nível de significância a $p < 0,01$.*** Nível de significância a $p < 0,001$.

TABELA A.3

Odds ratio do modelo resto da RM para o município central

	Barcelona		Madri		Sevilha		Valência		Vizcaya	
Sexo										
Homem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mulher	1,025	-	0,891	-	0,784	-	0,939	-	0,839	-
Idade										
16-24	0,927	-	0,706	***	0,996	-	1,137	-	0,610	-
25-34	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
35-49	0,578	***	0,531	***	0,752	-	0,547	***	0,414	***
50-64	0,272	***	0,297	***	0,657	-	0,341	***	0,066	***
65+	0,157	***	0,280	***	0,205	**	0,145	***	0,048	***
Nacionalidade e local de nascimento										
Espanhol(a) e nascido(a) na cidade central	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Espanhol(a) e nascido(a) em outro lugar	2,296	***	3,942	***	3,398	***	2,776	***	1,711	*
União Europeia + OECD	1,649	-	3,693	**	0,000	-	0,000	-	0,000	-
Outros países estrangeiros	5,785	***	10,933	***	4,372	-	5,988	***	6,455	***
Estado civil										
Solteiro(a)	1,663	***	1,106	-	0,936	-	0,894	-	0,622	-
Casado(a)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Separado(a) ou divorciado(a)	2,278	**	0,827	-	1,390	-	2,328	*	1,932	-
Viúvo(a)	2,163	***	2,194	***	3,581	***	3,112	***	2,080	-
Nível de instrução										
Primária completa ou menos	0,574	***	0,792	*	0,666	-	0,473	***	1,360	-
Secundária completa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Universitária completa	1,864	***	1,758	***	1,789	*	2,447	***	2,189	**
Status socioeconômicos e atividade										
Empresários(as), diretores(as) e altos cargos	1,228	-	0,972	-	0,571	-	0,809	-	1,820	-
Profissionais e <i>experts</i> técnicos	1,379	*	1,171	-	1,459	-	1,020	-	1,417	-
Pessoal administrativo, comércio e serviços	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Operários(as)	0,491	***	0,672	***	0,317	**	0,477	**	1,156	-
Desempregados(as)	0,663	*	0,784	*	0,899	-	1,204	-	1,896	-
Inativos(as)	0,593	***	0,705	***	0,524	*	0,586	*	0,974	-
Moradia de sua propriedade (no destino)?										
Sim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Não	4,318	***	2,876	***	1,488	-	2,069	***	2,576	***
Tipo de família (no destino)										
Unipessoal	4,570	***	5,559	***	4,165	***	3,856	***	5,200	***
Casal sem filhos	7,761	***	6,540	***	11,001	***	5,638	***	6,309	***
Casal com filhos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Monoparental	1,682	**	1,878	***	2,800	**	1,963	**	0,414	-
Família estendida	2,047	***	3,214	***	2,212	**	2,024	***	2,537	**
Sem formas familiares	6,149	***	4,878	***	7,324	***	3,961	***	8,123	***
Constante	-6,966		-6,163		-6,562		-6,132		-6,184	
χ^2	1.297,04		1.971,47		280,52		457,98		229,75	
-2 ^{LL}	5.588,37		10.402,77		1.507,20		2.648,53		1.231,84	
R ² de Nagelkerke	0,193		0,169		0,160		0,151		0,160	
N	120.479		87.059		37.357		54.696		31.128	

Fonte: Censo Demográfico (2001)/INE.

Elaboração dos autores.

Notas: - Nível de significância a p>0,05.

* Nível de significância a p<0,05.

** Nível de significância a p<0,01.

*** Nível de significância a p<0,001.

CINCO DÉCADAS DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PORTUGAL

José da Silva Costa¹

RESUMO

Neste artigo analisamos, de uma forma resumida, a evolução das políticas de desenvolvimento regional em Portugal, evidenciando como estas têm sido influenciadas pela política regional europeia. Apesar de se ter seguido as boas práticas europeias, a política regional portuguesa nunca foi suficientemente forte para inverter os efeitos decorrentes das políticas sectoriais com menor preocupação com os seus efeitos territoriais. Cinco décadas de políticas regionais aumentaram a equidade territorial, mas foram incapazes de gerar convergência na competitividade das regiões portuguesas.

1 INTRODUÇÃO

As políticas de desenvolvimento regional são recentes à escala global. Datam dos anos 1930 as primeiras experiências de implementação de políticas públicas que podem ser classificadas como políticas de desenvolvimento regional. Merecem particular destaque as primeiras políticas de desenvolvimento regional implementadas na Inglaterra e nos Estados Unidos. Na Inglaterra, a motivação principal foi a necessidade de inverter a decadência de regiões industrializadas. Nos Estados Unidos, a motivação principal foi a promoção do desenvolvimento integrado do Vale do Tennessee. Estas duas experiências pioneiras são paradigmáticas, tendo em conta a diferente natureza dos problemas que pretendiam resolver e a diferente aproximação seguida (no segundo caso tratou-se de uma aproximação verdadeiramente integrada com a criação de uma agência com intervenção horizontal no território).

A política regional visa assegurar a coesão económica e social entre as regiões e promover a sua competitividade. Em uma visão mais tradicional, as políticas regionais tentam combater as assimetrias regionais, facilitando a mobilidade dos factores produtivos e promover o bem-estar material e imaterial dos territórios, por meio de redistribuição e financiamento de equipamentos coletivos em favor das regiões menos desenvolvidas. Com a evolução da ciência regional, novas gerações de políticas regionais têm vindo a ser implementadas: valorização do potencial endógeno das regiões; reforço das externalidades para competitividade; promoção da competitividade dos territórios; reforço da espessura institucional e da governação dos territórios.

1. Professor catedrático da Faculdade de Economia da Universidade do Porto (FEP/UP). *E-mail*: <jcosta@fep.up.pt>.

Embora as políticas de desenvolvimento regional datem dos anos 1930, em Portugal essas questões só mereceram a atenção do governo da República nos anos 1960. Como veremos neste artigo, a política de desenvolvimento regional é fortemente influenciada pelas orientações nesta matéria da Comunidade Económica Europeia (CEE) e depois União Europeia (UE). Por essa razão organizamos a secção 2 deste artigo em duas subsecções. Na subsecção 2.1 caracterizamos as políticas implementadas no período pré-adesão à CEE, e na secção 2.2 as políticas de desenvolvimento regional implementadas no período pós-adesão à CEE. Por fim, na última secção deste artigo (secção 3) fazemos algumas considerações finais.

2 AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PORTUGAL

2.1 As políticas de desenvolvimento regional anteriores à adesão à CEE

Em Portugal a preocupação com a implementação de política de desenvolvimento regional data dos anos 1960 e teve no Secretariado Técnico da Presidência e nos trabalhos preparatórios do terceiro e do quarto Plano de Fomento a sua motivação principal. Na Lei nº 2 123, de 14 de dezembro de 1964, que aprovou a organização e a execução do Plano Intercalar de Fomento, atribuía-se ao governo a:

competência para promover a articulação dos órgãos regionais de fomento e assistência técnica dos diversos ministérios entre si e com serviço central de planeamento e integração económica, tendo em vista a regionalização do desenvolvimento económico nacional (Cruz, 2006).

O Decreto-Lei nº 46 909, de 19 de março de 1966, no seu Artigo 29, previa a criação de uma estrutura de planeamento regional, tendo como finalidade recolher e preparar as informações de base necessárias à elaboração de programas de desenvolvimento regional, assegurar a representação dos interesses locais nos grupos de trabalho da Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica e manter uma ligação permanente com o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho e com os ministérios. Na lei que aprova o terceiro Plano de Fomento (Lei nº 2 133, de 20 de dezembro de 1967), estabeleceu-se orientações relativas ao planeamento regional que iriam, depois, ser vertidas no Decreto-Lei nº 48 905, de 11 de março de 1969, que definia a orgânica administrativa das comissões de planeamento regional. Eram definidas sete regiões de planeamento (Norte, Centro, Lisboa, Sul, Madeira e Açores), sendo que as regiões do continente eram divididas em sub-regiões.

Apesar de terem subjacente uma perspetiva de fileira sectorial, é possível hoje reconhecer, nos projetos de investimento então implementados, objectivos de desenvolvimento regional. As políticas de desenvolvimento regional nessa altura respondiam já, embora com algum desfasamento temporal, ao pensamento dominante na época. Compreende-se, pois, que sendo muito aceite nos anos 1960 uma visão de crescimento desequilibrado, que muitos dos projetos desenvolvidos assentassem na concentração de investimentos e meios, para que se gerasse efeitos de propagação sobre as regiões em que os polos de desenvolvimento eram implantados (caso do polo de indústrias básicas de Sines e do polo de indústrias agroalimentares do Cachão, em Mirandela). Filosofia idêntica foi seguida com a criação de parques industriais e presente-se que a criação de novas universidades (Universidade do Minho, Aveiro e Évora) e institutos superiores (Vila Real e Covilhã) teve subjacente uma visão semelhante (embora no caso de Covilhã esteja presente a necessidade de combater os efeitos nefastos da desindustrialização). Com exceção do complexo agroindustrial do Cachão, e não ignorando os avanços e os recuos associados ao contexto mundial que influenciou o êxito do complexo de Sines, muitos destes projetos estão hoje consolidados, embora se possa

argumentar que o êxito foi maior quando o desenvolvimento regional processou-se em uma lógica de propagação em mancha do crescimento das áreas mais desenvolvidas.

O período pós-25 de abril de 1974 até a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE) continuou a ser marcado por um planeamento feito predominantemente em uma perspectiva sectorial recorrendo a uma orgânica de planeamento desenvolvida nos anos 1960 e início dos anos 1970. O período que se segue ao 25 de abril é um período de contradições, quer ao nível político, quer ao nível das orientações a nível sectorial, o que se refletirá na subalternização das políticas regionais. A crise petrolífera de 1973 e a mudança no paradigma de desenvolvimento económico, com a diminuição da importância das indústrias básicas como motor do crescimento económico, surgem em uma primeira fase em contraciclo com a política interna muito orientada para o adensamento da malha industrial e concomitantemente para investimentos de envergadura em continuidade das orientações antes de 1974.

À medida que as contradições políticas internas são resolvidas e progressivamente se percebe que a economia portuguesa terá que se inserir em um contexto de especialização relativa na economia europeia e na economia mundial, as empresas emergem como destinatários principais dos apoios e a política industrial assume um papel menos dirigista. Corolário dessa mudança de orientação é a implementação de um sistema de incentivos integrados ao investimento, com objectivos de reordenamento sectorial e espacial da atividade produtiva. Neste sistema de incentivos, as preocupações de política regional emergem timidamente porquanto na avaliação dos projetos de investimento entra-se, entre outros critérios, em conta com a sua valia regional (a valia regional pesava apenas 15% no indicador de seriação dos projetos de investimento e estava a cargo das comissões de coordenação regional). A política regional continua a ter um papel de modulação da política sectorial, não tendo nem a magnitude nem a visibilidade institucional para permitir uma reconfiguração territorial significativa. A evidência disponível é de que este tipo de política conduziu a uma dispersão de recursos que foram aproveitados pelos agentes económicos melhor preparados para se candidatarem, gerando um efeito de crescimento económico em mancha à volta das zonas tradicionais de industrialização que não eram elegíveis para apoio de natureza regional (Figueiredo, 2008).

Para lá das políticas sectoriais com modulação regional é desenvolvida uma política predominantemente orientada para a eliminação das barreiras à mobilidade dos recursos, embora sejam identificadas algumas iniciativas abrindo novos horizontes que, salvo uma ou outra exceção, não tiveram efetiva concretização. Um dos exemplos é a criação, no âmbito dos trabalhos do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho de Ministros, de programas de iniciativa regional, nomeadamente da figura do Plano de Desenvolvimento Integrado, que não foi acompanhado de mecanismos de vinculação capazes de condicionar as políticas sectoriais (Figueiredo, 2008).

Na década de 1960, as ideias dominantes depressa chegam e são implementadas em Portugal; o mesmo não se passa no período pós-25 de abril. Para isso contribuem as contradições referidas atrás, a predominância das políticas sectoriais e a preocupação com a maximização das condições de competitividade externa da economia portuguesa. Uma nova geração de políticas regionais orientadas para a valorização de recursos endógenos nas regiões vai ter expressão em Portugal com um desfasamento temporal significativo com a integração na CEE e no âmbito dos ciclos de programação dos fundos estruturais (Figueiredo, 2008; 2009). Contudo, as políticas regionais de nova geração vão ser sempre

confrontadas com a magnitude e a importância das políticas sectoriais, tendo como objectivo central a maximização da competitividade da economia portuguesa, o que leva a que se considere que a par de uma política regional em um determinado sentido haja uma política regional implícita em sentido oposto, contribuindo para aumentar as assimetrias na competitividade das regiões.

2.2 As políticas de desenvolvimento regional posteriores à adesão à CEE

A adesão de Portugal à CEE, em 1986 e a necessidade de se criar uma orgânica e desenvolver um conjunto de políticas no âmbito dos ciclos de programação dos fundos estruturais, alteram radicalmente a situação vivida até aí em matéria de política regional. Em boa verdade, o período de pré-adesão marca já alguma mudança de natureza institucional e de reforço da preocupação por parte do governo português com as assimetrias regionais e com a definição de políticas regionais e com a modulação espacial de políticas sectoriais. A criação, em 1983, da Direcção Regional do Desenvolvimento Regional constitui uma primeira mudança institucional com importantes implicações para a política regional, porquanto passa a haver, ao nível central, uma instância de coordenação dos estudos e das propostas desenvolvidos a nível regional nas comissões de coordenação regionais.

Nos três primeiros anos pós-adesão de Portugal à CEE (1986-1989), a diversidade e o nível de sofisticação dos programas de apoio ao investimento implementados já é assinalável. Muitos dos programas têm uma orientação predominantemente sectorial: indústria; telecomunicações; energia. Outros programas têm uma maior incidência territorial: Plano Nacional de Interesse Comunitário dos Açores; acessibilidades; Operação Integrada de Desenvolvimento (OID) do Norte Alentejano; OID da Península de Setúbal; reconversão de territórios com declínio na construção naval.

O primeiro Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria (Pedip 1), de cariz predominantemente sectorial, tem uma visibilidade e implicações de natureza territorial que não podem ser ignoradas. Orientado para as empresas industriais e para a sua envolvente, o Pedip 1 contribui para o *up-grading* das empresas em termos de inovação de processo e de produto, mas não induz uma efetiva mudança estrutural nos territórios de industrialização tradicional. Este programa teve subjacente uma visão mais moderna de política regional, nomeadamente com uma mais clara percepção do contributo do território para a competitividade das empresas, traduzida nomeadamente no apoio à criação de infraestruturas tecnológicas, potenciando os sistemas produtivos locais. Se corresponde ao início de uma trajetória virtuosa com a afinação progressiva de instrumentos de apoio às empresas visível depois no desenho do Pedip 2, do Programa Operacional da Economia (POE) e do Programa de Incentivo à Modernização da Economia (Prime), constitui também um exemplo paradigmático das dificuldades de modulação territorial das políticas sectoriais e da dificuldade de inserir as referidas infraestruturas tecnológicas nos sistemas produtivos locais.

As OIDs com uma aproximação mais horizontal traduzem uma abordagem mais integrada do desenvolvimento regional, resolvendo melhor o compromisso entre políticas sectoriais e políticas territoriais. A OID da Península de Setúbal, combinada com o programa sectorial para a indústria naval, é hoje vista pelos analistas como um caso de sucesso na política regional portuguesa (Figueiredo, 2008). Em boa verdade esse tipo de aproximação é a expressão da implementação de políticas orientadas para a valorização do potencial endógeno das regiões, constituindo um salto assinalável na política regional portuguesa, até aqui predominantemente orientada para a mobilidade dos factores e para a equidade territorial.

Um impulso significativo vai ser dado na política regional portuguesa com a implementação do primeiro quadro comunitário de apoio (1º QCA) para o período 1989-1993. As exigências de formatação deste programa conduziram a uma mudança organizacional significativa da política regional com a elaboração concertada das Grandes Opções do Plano (GOPs), do Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) e dos Programas Operacionais Regionais (PORs). O PDR foi elaborado para todo o território, o que constituiu uma limitação, pois não permitiu uma tão grande diferenciação das estratégias de desenvolvimento regional. Com o 1º QCA foram definidos objectivos mais ambiciosos, nomeadamente a preparação da economia portuguesa para o mercado único europeu em 1992, progressiva compatibilização das políticas de desenvolvimento regional com a política ambiental a nível comunitário, maior atenção à qualificação dos recursos humanos, progressiva sofisticação dos programas existentes (nomeadamente aumento da importância dos apoios reembolsáveis em relação aos apoios a fundo perdido), maior importância aos apoios direccionados à envolvente empresarial etc.

A implementação das políticas regionais do 1º QCA evidenciaram, novamente, a contradição já visível no período anterior, isto é, a dificuldade de compatibilizar a política sectorial com a política territorial, problema que é potenciado pelo facto de o PDR abarcar todo o território nacional. A necessidade de potenciar o aumento da competitividade da economia portuguesa gerou inevitavelmente um peso excessivo das regiões do Litoral de Portugal Continental e em especial de Lisboa e Vale do Tejo na distribuição regional do investimento.

O 2º QCA para o período 1994-1999 reforça a importância das orientações comunitárias na política regional portuguesa. Em consequência da aprovação do Acto Único Europeu e do Pacote Dellors II, são reforçados os meios financeiros. Assume especial importância a criação do Fundo de Coesão, que vai aumentar substancialmente os meios disponíveis para investimento infraestrutural. Refira-se também a abertura do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder) a outro tipo de investimentos (educação e saúde) e o reforço do Fundo Social Europeu (FSE) no financiamento de programas sectoriais. O aumento do peso do investimento em infraestruturas vai marcar este período, apesar de uma maior abertura deste programa a investimentos de natureza imaterial. Avaliações *a posteriori* são unânimes em considerar que uma das limitações deste quadro comunitário foi a sobrevalorização dos programas operacionais com efeitos nefastos na coordenação territorial das políticas.

No 2º QCA no âmbito dos PORs reforça-se a orientação dos investimentos para uma maior escala a nível intermunicipal, supramunicipal e regional. Como já se referiu, outra mudança que deve ser assinalada é o reforço da componente imaterial no apoio à competitividade das regiões que surge articulada com o programa de promoção do potencial de desenvolvimento regional de incidência nacional. Consubstancia-se este alargamento de âmbito da política regional na afirmação progressiva de políticas orientadas para a valorização do potencial endógeno das regiões menos desenvolvidas. É no âmbito desta nova aproximação que são implementados alguns projetos como, por exemplo, o das aldeias históricas (dez projetos na região Centro-Interior). Esta aproximação, para lá de ter uma componente imaterial mais importante, revela já um razoável grau de coordenação territorial das políticas sectoriais.

O 3º QCA (2000-2006) é marcado, ao nível da política regional, por uma maior ambição. Esta ambição traduziu-se na forma como os PORs são estruturados. Os PORs são organizados em três eixos: em um primeiro eixo integra-se os investimentos de âmbito municipal e intermunicipal, enunciando-se o objectivo de uma maior seletividade de apoios; em um segundo eixo, são incluídas as ações integradas de base territorial, tendo como objectivo a

concentração e a intensificação do investimento, tendo em conta a estratégia de desenvolvimento definida para os territórios selecionados; em um terceiro eixo são integrados os investimentos e as ações de desenvolvimento desconcentradas, transferindo uma parte dos investimentos e das ações usualmente incluídos em programas operacionais sectoriais. Porque se manteve uma fatia muito significativa dos investimentos desconcentrados da administração central em programas operacionais sectoriais, do ponto de vista da política regional, a eficácia das políticas ficaram muito dependentes do modelo de gestão que viesse a imperar. A avaliação intercalar deste QCA aponta para o sucesso de algumas experiências de gestão integrada a nível territorial, embora se reconheça que se poderia ter ido mais longe em matéria de seletividade dos territórios e de medidas de política, assegurando maior convergência dos eixos dos PORs (Figueiredo, 2008).

Como se referiu atrás, a política regional implícita nos programas sectoriais assume uma importância que não pode ser ignorada. Sendo assim, embora não caiba aqui uma análise detalhada das políticas sectoriais, muitas das ideias desenvolvidas por economistas do desenvolvimento regional transparecem nas políticas sectoriais, nomeadamente na política industrial, na política de emprego, na política urbana e na política de valorização do mundo rural. Um caso que não pode deixar de ser referenciado é o da política industrial e, em especial, das políticas de inovação. Ao nível estratégico há uma clara evolução: primeiro, com a aprovação do plano tecnológico da indústria transformadora portuguesa; segundo, com o Relatório Porter e a criação do Fórum para a Competitividade; depois, com o plano tecnológico. Os programas definidos e as medidas adotadas evidenciam progressivamente a afirmação de conceitos em voga ao nível das políticas regionais, nomeadamente o redirecionamento dos apoios para a envolvente empresarial valorizando as externalidades, a competitividade empresarial, a componente incorpórea do investimento em inovação, o desenvolvimento de *clusters* de indústrias e polos de competitividade e promovendo maior robustez institucional nos territórios. É no contexto da política de inovação que iniciativas com importantes efeitos territoriais são promovidas, nomeadamente os centros tecnológicos sectoriais, os parques de ciência e tecnologia, as parcerias público-privadas (PPPs) e o reforço da interação entre universidades e empresas etc.

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (OECD, 2008), Portugal vivia nesse período um momento particularmente relevante do ponto de vista da política regional. As políticas desenhadas no âmbito do quadro de referência estratégico nacional (Qren) para o período 2007-2013 apontaram para uma mais clara mudança para políticas regionais, promovendo as oportunidades das regiões e a competitividade territorial, evoluindo de uma aproximação predominantemente sectorial para uma aproximação multisectorial baseada nos territórios e com um modelo de gestão exigindo uma maior coordenação da governação a nível central, regional e local.

No Qren foram enunciados como grande prioridade estratégica a competitividade e o crescimento sustentado e sustentável da economia portuguesa. Para o efeito, foram identificados como prioridade a qualificação da atividade económica, dos recursos humanos, do território e da administração pública. O Qren foi estruturado segundo cinco princípios: concentração de recursos e de tipologias de ações estruturais; seletividade na escolha das ações a apoiar; viabilidade económico-financeira dos projetos de investimento; coesão e valorização territoriais potenciando os fatores de progresso específicos de cada região; gestão e monitorização estratégica das intervenções.

Uma importante mudança do Qren em matéria de política regional foi a construção de estratégias de desenvolvimento regional diferenciadas, tarefa desenvolvida pelas comissões de coordenação regional em estreito diálogo com os atores locais e os organismos desconcentrados da administração central. Estas estratégias regionais pretendiam ser uma visão integral para o desenvolvimento da região, e não apenas uma forma de enquadramento dos investimentos previstos no âmbito do Qren.

Outra mudança com particular significado foi a adoção do objectivo de assegurar a coordenação do Qren com outros instrumentos importantes de conceção e programação de políticas públicas, nomeadamente com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, a Estratégia de Lisboa, o Plano Nacional do Emprego, o Programa de Reorganização da Administração Central do Estado, o Plano Tecnológico, o programa Simplex (programas de simplificação na administração pública) e o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT). Em especial, a coordenação com o PNPOT traduzia uma vontade de valorização da dimensão territorial das políticas públicas.

A nível nacional, a criação do grupo de coordenação do Qren pretendia assegurar uma maior coordenação horizontal. Adicionalmente, o desenho de três grandes programas operacionais com uma maior abrangência evidenciava uma clara vontade de assegurar transversalidade das políticas públicas (valorização do território; potencial humano; factores de competitividade). Recorde-se que, no 3º QCA, foram considerados doze programas operacionais sectoriais. A nível subnacional havia, igualmente, o objectivo de garantir uma implementação mais coerente das políticas públicas ao eleger o nível regional e sub-regional como o âmbito geográfico a privilegiar na implementação do Qren. Este objectivo era justificado em uma perspectiva de escala nos investimentos e de coerência das políticas, mas como reconhece a OCDE (OECD, 2008), a desconcentração harmonizada ao nível regional e sub-regional é uma via rápida para se reduzir as inconsistências e se ganhar escala, mas era necessário que outras soluções de geometria variável não fossem impedidas, nomeadamente nos projetos relacionados com a competitividade dos territórios.

As políticas regionais para o período 2014-2020, em fase de desenho, serão novamente influenciadas pelas opções em matéria de política regional europeia. Em particular, a política regional europeia e a gestão dos fundos comunitários deve estar em linha com a prioridade da estratégia 2020, que elege como prioridades a promoção de um crescimento inteligente baseado no conhecimento e na inovação, bem como a promoção de um crescimento sustentável e inclusivo. Do ponto de vista da gestão dos fundos europeus, a orientação adotada aponta para um reforço da concentração dos recursos nos objectivos da estratégia 2020, adoção de uma gestão plurifundos, simplificação por meio de um planeamento coerente, reforço do foco das políticas nos resultados, harmonização das regras de elegibilidade e diminuição de custos administrativos na gestão dos programas.

É adotada a figura de acordos de parceria entre a União Europeia (UE) e os países-membros. Portugal definiu como orientações para o acordo de parceria com a UE os objectivos da Agenda 2020, tendo em conta as especificidades das regiões, de forma a implementar políticas de desenvolvimento regional diferenciadas, nomeadamente ter em conta diferentes objectivos, tipologias de projetos a promover, modalidades e intensidades dos apoios a conceder em consonância com os planos de ação regionais e com os PORs.

Os fundos comunitários vão assumir uma importância acrescida devido às diversas condicionantes da economia portuguesa, nomeadamente em matéria de escassez de financiamento.

São objectivos centrais o estímulo à produção de bens transacionáveis, o aumento da qualidade do perfil da especialização, e a internacionalização da economia portuguesa. O conceito da “especialização inteligente” está a assumir uma elevada importância no desenho das opções estratégicas a nível regional. Os objectivos de um crescimento sustentável e inclusivo são igualmente importantes.

O ambiente de consolidação orçamental que Portugal vive influencia os princípios seguidos na programação para 2014-2020. São adotados os princípios da racionalidade económica (subordinação dos apoios à avaliação rigorosa da mais-valia económica, social e ambiental dos projetos), concentração (número limitado de domínios temáticos), disciplina financeira (afecção do impacto nas contas públicas) e integração orçamental (integração plena dos fluxos financeiros no orçamento do estado). Na sequência da experiência passada, reforça-se ainda mais a prioridade à concessão de apoios reembolsáveis, estabelecem-se regras claras de contratualização, adota-se uma clara orientação para os resultados, aproveita-se melhor as possibilidades de uma gestão plurifundos e reforça-se a articulação entre fontes de financiamento nacionais e comunitárias.

Partindo da experiência da gestão dos fundos europeus no período 2007-2013, enuncia-se um aprofundamento da “territorialização” das políticas públicas. Para lá dos PORs (à escala regional) e do recurso ao nível sub-regional como o nível privilegiado para a articulação entre o governo central e os governos locais, mobilizam-se novos instrumentos previstos no quadro regulamentar comunitário: investimento territoriais integrados (ITI) e desenvolvimento local de base comunitária (DLBC). Estes novos instrumentos permitem mobilizar em simultâneo e de forma coordenada financiamento de diversos fundos, eixos prioritários e POR a favor de uma estratégia territorial coerente.

Identifica-se, também, a figura da área integrada de desenvolvimento sustentável (Aidus) que estruturará operações de desenvolvimento urbano a implementar com recurso a ITI. As Aidus assumirão a escala regional, intermunicipal e municipal como referenciais estratégicos, mas serão operacionalizadas à escala urbana, sendo dada prioridade a territórios que tenham áreas de reabilitação urbana (ARUs). Para territórios de baixa densidade, a mobilização dos atores públicos e privados em torno de uma estratégia de desenvolvimento local será feita com recurso a DLBC, sendo estes geridos por grupos de ação local (GALs).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como decorre da descrição sintética feita ao longo deste trabalho, uma matéria crucial para o êxito das políticas regionais implementadas é a consistência entre as políticas sectoriais e a política regional. A evolução registada na sofisticação das políticas é assinalável, podendo-se dizer que em Portugal procurou-se seguir as melhores práticas. Reconhece-se, também, que vai alguma distância entre os propósitos enunciados, a arquitetura de gestão das políticas e a prática de gestão, gerando, em muitos casos, contradições e inconsistências. O êxito da política de desenvolvimento regional pode ser reforçado adotando-se um conjunto de orientações que potenciem a colaboração vertical entre diferentes níveis de governo e a colaboração horizontal, quer a nível central, quer a nível regional e local. Eventualmente, não será possível aproveitar completamente as potencialidades das políticas regionais sem completar o processo de descentralização administrativa, com a criação das regiões administrativas (RAs), como está previsto na Constituição portuguesa.

Apesar da progressiva sofisticação das políticas de desenvolvimento regional ao longo das últimas décadas, seguindo as orientações da UE, os resultados em matéria de convergência territorial são assimétricos. Como reconhece Augusto Mateus:

na orientação dos investimentos realizados com fundos comunitários observou-se o primado da coesão sobre o da competitividade e o primado das condições potenciais sobre o dos resultados efetivos do desenvolvimento económico e social. Esta escolha permitiu, com efeito, superar, em boa medida, muitas das distâncias entre “litoral” e “interior”. Contudo, não permitiu construir dinâmicas regionais de convergência cumulativa da igualdade, quer para as pessoas, quer para as empresas, seja no acesso aos factores mais avançados de criação de valor (conhecimento, cultura, criatividade), seja no acesso ao rendimento gerado fora do contexto da ação das políticas públicas (Mateus, 2013, p. 545).

REFERÊNCIAS

CRUZ, Maria José Oliveira (Org.). **Planeamento económico em Portugal 1953-1974: um acervo histórico**. Lisboa: MAOTDR, 2006.

FIGUEIREDO, António Manuel. **Territorial surveys**: Porto: FEP, 2008.

_____. As políticas e o planeamento do desenvolvimento regional. *In*: COSTA, José da Silva; NIJKAMP, Peter (Orgs.). **Compêndio de economia regional**. Parede: Príncipia Editora Lda., 2009. v. 1.

MATEUS, Augusto (Org.). **25 anos de Portugal europeu: a economia, a sociedade e os fundos estruturais**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD territorial reviews: Portugal**. Paris: OECD, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2013, de 20 de maio de 2013. **Diário da República**, 1.ª série, n.º 96, 2013.

POLÍTICAS TERRITORIAIS E COORDENAÇÃO INTERMUNICIPAL EM PORTUGAL: OS DILEMAS DA AÇÃO COLETIVA

Carlos Oliveira¹
Isabel Breda-Vázquez²

RESUMO

As escalas intermunicipais de intervenção têm sido objeto de crescente atenção por parte dos estudos dedicados às políticas territoriais. Contudo, e apesar da multiplicidade de modelos de coordenação intermunicipal ensaiados em diferentes países, a sua operacionalização defronta-se com múltiplos obstáculos. Este artigo aborda os “dilemas” da ação coletiva associados a dificuldades de adaptação das políticas territoriais à elevada fragmentação institucional que caracteriza os espaços intermunicipais. Recorrendo ao caso de Portugal, um país cuja estrutura administrativa encontra-se fortemente polarizada entre as escalas nacional e municipal, este trabalho aborda diferentes experiências de coordenação intermunicipal realizadas ao longo das últimas décadas. O elevado experimentalismo observado nesse período permite aprofundar o conhecimento relativo aos principais “dilemas” da ação coletiva presentes no país, tendo em vista a conceção e a operacionalização de instrumentos de política territorial mais eficazes.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo aborda os “dilemas” da ação coletiva associados à implementação de políticas territoriais de escala intermunicipal em Portugal, nas últimas décadas. Tratando-se de um país cuja estrutura administrativa encontra-se fortemente polarizada entre as escalas nacional e municipal, as experiências realizadas neste domínio enfrentaram múltiplos obstáculos. No entanto, o elevado experimentalismo observado neste período permite aprofundar o conhecimento relativo à conceção e à operacionalização de instrumentos de escala intermunicipal, com vista à prossecução de políticas territoriais mais eficazes.

A secção 2 apresenta os principais desenvolvimentos teóricos a utilizar neste artigo, particularmente no que respeita à relação entre a teoria da ação coletiva e a coordenação intermunicipal. As três secções seguintes centram-se no caso português, nomeadamente nas características da estrutura administrativa do país (secção 3), no papel dos níveis de decisão intermediários na definição e operacionalização das políticas territoriais (secção 4) e nos instrumentos destinados a promover a coordenação intermunicipal (secção 5). Por fim, a última secção analisa o caso português à luz dos “dilemas” de ação coletiva apresentados anteriormente.

1. Investigador sênior no Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente (Citta) da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (Feup). *E-mail*: <carlosoliv@fe.up.pt>.

2. Professora-associada com agregação e coordenadora do Grupo de Investigação sobre Habitação e Planeamento Urbano no Citta da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (Feup). *E-mail*: <ivazquez@fe.up.pt>.

2 COORDENAÇÃO INTERMUNICIPAL E AÇÃO COLETIVA

Em Portugal, assim como na generalidade dos países ocidentais, a vida social da maioria das pessoas distribui-se por diferentes localidades, obrigando ao frequente cruzamento dos limites administrativos de vários municípios. Essa tendência foi acompanhada por alterações quanto à organização espacial das áreas metropolitanas. À medida que os residentes transferiam-se do centro para a periferia e novas atividades econômicas emergiam em locais até então considerados improváveis, muitas regiões metropolitanas (RMs) adquiriram um perfil policêntrico, reconfigurando antigas hierarquias espaciais (Hulst e Van Montfort, 2007). A coordenação à escala intermunicipal tornou-se um tema cada vez mais frequente nos discursos políticos e acadêmicos dedicados às políticas territoriais.

Diversos outros fatores contribuíram para essa evolução. Novas exigências quanto à qualidade da oferta de infraestruturas, equipamentos e serviços obrigaram muitos municípios a desenvolver intervenções conjuntas nesse domínio (Hulst e Van Montfort, 2007). A intensificação da competição internacional conduziu os territórios de escala intermédia entre a municipal e a nacional a contarem cada vez mais com os seus próprios atributos na definição das estratégias de desenvolvimento, em detrimento dos mecanismos redistributivos característicos do Estado-providência (Storper, 1995). No contexto europeu, esse processo foi acelerado pela política de coesão territorial da União Europeia, que incide frequentemente no apoio das autoridades regionais aos sistemas de inovação locais (EC, 2012).

Apesar das críticas a uma alegada sobrevalorização das escalas intermédias na literatura académica (Kantor, 2008; Lefèvre, 2010), as tentativas de centrar as políticas territoriais em escalas superiores à capacidade de intervenção dos municípios, mas suficientemente próximas dos atores locais, são hoje observáveis em geografias muito diversificadas, nomeadamente na Europa (Basten, 2011), na América do Norte (Cotugno e Seltzer, 2011) ou na América do Sul (Klink, 2014).

Muitas dessas experiências apresentam em comum o facto de se afastarem de formas tradicionais de governo em favor de soluções institucionais mais “leves”, centradas na cooperação voluntária entre municípios (Jenssen-Jenssen e Hutton, 2011; Lefèvre, 2010). Esse modelo, por vezes denominado “novo regionalismo”, pode assumir múltiplas configurações e envolver atores diversificados (públicos e não públicos), recorrendo a mecanismos institucionais e a instrumentos de política territorial mais ou menos formalizados (Kantor e Savitch, 2010).

O “novo regionalismo” confronta-se, no entanto, com obstáculos sérios à sua concretização, que vão das dificuldades em articular interesses demasiado divergentes às resistências movidas pelas estruturas administrativas nacionais, regionais e locais (Lefèvre, 2010). Vários desses “dilemas” foram explorados em sucessivos trabalhos dedicados às condições de colaboração voluntária entre atores racionais e dotados de um interesse próprio (Olson, 1965; Ostrom, 1990).

No caso concreto da articulação intermunicipal, os obstáculos à ação coletiva poderão relacionar-se com os tipos de serviços, projetos ou bens oferecidos e o modo como se articulam com os interesses e os objetivos dos atores envolvidos, com o grau de complexidade dos procedimentos envolvidos (que se relaciona diretamente com a morosidade e a conflitualidade envolvida nos processos de decisão), com os valores prevaletentes em um dado contexto territorial e ainda com o papel que determinados atores (por vezes denominados “empreendedores institucionais”) poderão desempenhar na construção de redes de colaboração baseadas na confiança (Feiock, 2007; Kantor e Savitch, 2010; Post, 2004).

Com base na experiência administrativa portuguesa de mais de três décadas de coordenação intermunicipal, este artigo centra-se nos mecanismos de ação coletiva que influenciaram a implementação de políticas territoriais a esta escala. Para o efeito, aqui são abordados dois tipos de instrumentos de política coletiva, nomeadamente os que remetem para os planos inscritos no sistema formal de planeamento territorial e para os “programas territorializados”, frequentemente cofinanciados pela União Europeia (UE), que abrangem um conjunto diversificado de iniciativas destinadas a promover o desenvolvimento territorial. Em uma perspectiva de aprendizagem, pretende-se, com este trabalho, extrair lições para a concepção de futuros instrumentos de política territorial, tendo por base a especificidade dos contextos.

3 AS INSTITUIÇÕES INTERMUNICIPAIS NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA PORTUGUESA

O Estado português já foi apelidado de “binário” porque fora dos arquipélagos dos Açores e da Madeira não existe um escalão administrativo intermediário entre o local e o central legitimado democraticamente (Reis, 2005). Competências que de outro modo seriam exercidas por autoridades regionais concentram-se essencialmente no poder central, por meio das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs), organismos cuja liberdade de ação e capacidade de coordenação surgem comprometidas pela ausência de legitimidade política direta (*op. cit.*) e por um excessivo distanciamento face aos municípios (Silva, 2004).

O perfil centralizado do Estado português surge aparentemente contrariado pela vitalidade experimentada pelo poder local desde a implantação da democracia, em virtude da elevada visibilidade e personalização na figura do presidente da Câmara (Silva, 2004), da autonomia administrativa e financeira concedida pela Constituição de 1976 e pelos instrumentos de desenvolvimento local desenvolvidos sobretudo na sequência da adesão, em 1986, à então Comunidade Económica Europeia (CEE). O poder local beneficia-se ainda do elevado sentimento de identificação da sociedade portuguesa com os municípios, associado a uma “tradição municipalista” cujas origens remontam ao período medieval (*op. cit.*).

Apesar das dificuldades em concretizar muitas das competências previstas na lei, que permanecem burocraticamente tuteladas ou foram descentralizadas de forma parcial (Silva, 2004), os avanços registados pelo poder local português são consideráveis, tendo a sua ação transitado da superação de necessidades básicas (abastecimento de água, saneamento básico, eletrificação, via pública) para um enfoque mais qualitativo, baseado na qualificação do espaço público e na dotação de equipamentos culturais, sociais e desportivos. No entanto, a inexistência de um verdadeiro escalão intermediário entre um Estado central poderoso e um Estado local dotado de visibilidade, obriga frequentemente a uma repartição pouco racional das competências. Se aos municípios estão atribuídas funções que excedem o seu âmbito territorial, à administração central são acometidas competências que requerem uma maior proximidade e agilidade de procedimentos (Reis, 2005).

De modo a preencher esse vazio, foram ensaiadas, ao longo das últimas três décadas, diferentes modalidades de associativismo intermunicipal, variáveis quanto aos domínios de intervenção, às modalidades de associação e às formas de delimitação. Paralelamente às instituições dotadas de competências transversais, foram criadas sucessivas entidades vocacionadas para fins específicos, que procuravam incorporar no sector público princípios de gestão provenientes do sector privado, de modo a flexibilizar procedimentos (quadro 1).

QUADRO 1

Modalidades de associativismo intermunicipal em Portugal

Ano de criação	Designação	Modalidade de associação	Delimitação	Âmbitos de intervenção
1981	Associações de municípios	Voluntária	Pelos municípios, mas segundo critérios definidos pelo governo	Múltiplos e específicos
1991	Áreas metropolitanas	Obrigatória	Definida pelo governo	Múltiplos
1998	Empresas intermunicipais	Voluntária	Definida pelos municípios	Específicos
1999	Agências de desenvolvimento regional	Voluntária	Pelos municípios, mas segundo critérios definidos a nível nacional	Específicos
2003	Grandes áreas metropolitanas, comunidades urbanas e comunidades intermunicipais	Voluntária	Pelos municípios, mas segundo critérios definidos a nível nacional	Múltiplos
	Associações de municípios	Voluntária	Definida pelos municípios	Específicos
	Autoridades metropolitanas de transportes	Obrigatória	Definida pelo governo	Específicos
2008	Áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais	Obrigatória	Definida pelo governo	Múltiplos
	Associações de municípios com fins específicos	Voluntária	Definida pelos municípios	Específicos
2013	Áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais	Obrigatória	Definida pelo governo	Múltiplos

Elaboração dos autores.

As entidades constituídas “de cima para baixo” (mediante a definição, pelo governo central, das respetivas competências e limites administrativos) e “de baixo para cima” (mediante a atribuição, aos municípios, de uma ampla discricionariedade) alternaram-se ao longo do tempo, tendo ambos os modelos sido objeto de diversas críticas. No primeiro caso, que inclui a constituição das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, na sua versão original, de 1991, e a reforma de 2008, as críticas dirigiram-se a uma atitude alegadamente “dirigista” e “centralizadora” dos governos da época. No segundo caso, que teve como exemplo mais emblemático a reforma de 2003, o governo central foi acusado de demitir-se das suas funções, contribuindo para promover a “confusão administrativa”, o “caos geográfico” e o desmantelamento de experiências positivas (Moreira, 2004; Ferreira, 2004; Domingues, 2003; Reis, 2005).

Independentemente do modelo adotado, determinados aspetos são comuns a todas as iniciativas, em particular a legitimidade democrática indireta das assembleias intermunicipais, cujos membros são nomeados pelas assembleias dos municípios envolvidos. Este aspeto é muitas vezes apresentado como a principal causa da fragilidade dessas entidades, que geralmente se encontram desprovidas de recursos, de funções significativas e de um corpo técnico próprio, limitando-se ao papel de instrumentos de pressão dos presidentes de Câmara sobre os governos.

Entretanto, o acesso aos fundos do estado e da UE esteve na origem de muitas dessas instituições, facto que permite identificar uma forte relação com o tipo de instrumentos de política territorial utilizado. Deveremos distinguir, a este nível, dois tipos de instrumentos, designadamente os que remetem para o sistema formal de planeamento territorial e os que se enquadram em políticas menos formalizadas, em grande medida impulsionadas por financiamentos nacionais e europeus.

4 AS ESCALAS INTERMEDIÁRIAS NO SISTEMA DE PLANEAMENTO PORTUGUÊS

Quando em comparação com a maioria dos seus congêneres da Europa Ocidental, o sistema de planeamento português encontrava-se pouco desenvolvido até a década de 1990. Não existia uma lei de bases do ordenamento do território e apenas um conjunto muito restrito de municípios tinha aprovado planos extensivos a todo o território municipal. As preocupações com o ordenamento do território eram então relativamente secundárias,

quando comparadas com outras consideradas mais prementes, como o desenvolvimento econômico ou a estabilidade política (Pires, 2005).

O Plano Diretor Municipal (PDM), principal instrumento de ordenamento do país, foi introduzido em 1982, mas o seu conteúdo e processo de elaboração revelaram-se demasiado complexos face aos escassos recursos técnicos e financeiros dos municípios. A disseminação destes planos apenas foi possível na sequência da simplificação do seu conteúdo e da sua associação aos programas financiados pela UE, como condição obrigatória de acesso (Pires, 2005). O sistema de planeamento tornou-se mais complexo, sobretudo após a publicação da primeira Lei de Bases do Ordenamento do Território (de 1998) e do correspondente decreto regulamentar, que definiram um grande número de instrumentos de escalas nacional, regional e local (quadro 2).

QUADRO 2
Instrumentos de planeamento do território em Portugal

Instrumento	Conteúdo	Escala	Elaboração
PNPOT	Estratégico	Nacional	Administração central
PS	Programático (para sectores específicos)	Nacional	Administração central
Peot	Regulatório (por domínios de intervenção específicos)	Nacional	Administração central
Prot	Estratégico	Regional	Administração central (por meio das CCDRs)
Piot	Estratégico	Sub-regional	Municípios (em associação)
PDM	Estratégico e regulatório	Municipal	Municípios
PU	Regulatório	Submunicipal	Municípios
PP	Regulatório	Submunicipal	Municípios

Fonte: Oliveira (2008).
Elaboração dos autores.

A nova legislação procurava substituir a lógica predominantemente setorial das práticas de planeamento por um sistema coerente e clarificador de princípios, domínios de intervenção e objetivos das políticas territoriais, a par de uma maior flexibilidade e descentralização dos procedimentos (Correia, 2008; Oliveira, 2008). Essa aspiração permanece, no entanto, por concretizar, seja porque os serviços da administração central impõem procedimentos burocráticos (alguns deles não previstos na lei) que reduzem dramaticamente os prazos destinados à apreciação, à discussão e à legitimação por parte dos cidadãos (Monteiro, 2006), seja porque os municípios adotam práticas que remetem para o modelo tecnocrático prevalecente no período anterior à implantação da democracia (Cardoso e Breda-Vázquez, 2007; 2009; Crespo e Cabral, 2010).

Um sistema de planeamento tecnocrático, centrado em relações hierarquizadas – “verticais” – entre a administração central e a administração local, e entre estas e os cidadãos, é dificilmente compatível com as lógicas de ação coletiva inerentes ao reforço das relações “horizontais” entre municípios vizinhos. Por esse motivo, as experiências de política territorial intermunicipal inseridas no sistema formal de planeamento são escassas, facto evidenciado pelo reduzido recurso aos Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (Piots). Constituindo instrumentos de natureza facultativa, apenas se encontram aprovados os Piots do Alto Douro Vinhateiro (PIOTADV) e o Piot da Ria de Aveiro, ambos elaborados em circunstâncias excecionais.

O PIOTADV abrange os municípios do Vale do Douro inseridos no território classificado como património mundial pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), tendo nascido de um compromisso assumido pelo Estado português para proteger as características patrimoniais e paisagísticas únicas dessa área. Não tendo partido da ação voluntária dos municípios envolvidos, centrou-se em elementos específicos, como património e paisagem, em detrimento dos princípios de

planeamento estratégico transversal geralmente associados à coordenação intermunicipal. O Piot da Ria de Aveiro nasceu da iniciativa de dez municípios, centrando-se no acesso aos programas de desenvolvimento regional do governo central e da UE. Contrariamente ao PIOTADV, este é um documento marcadamente estratégico, sendo, no entanto, mais débil no que respeita aos aspetos mais estritamente ligados ao ordenamento do território.

Dada a escassez de Piot, a coordenação de escala intermunicipal tem sido assegurada essencialmente pelos Planos Regionais de Ordenamento do Território (Prots), elaborados pela administração central por meio das CCDRs. A análise do Prot da região Norte e do correspondente relatório de ponderação (CCDRN, 2009) permite constatar clivagens entre Estado e municípios quanto à definição das hierarquias entre centros urbanos, a alegadas interferências em competências municipais e a uma reduzida incorporação das propostas municipais.

As experiências dos Piots e do Prot-Norte evidenciam o caráter ainda fortemente hierárquico do sistema de planeamento português, visível no predomínio da coordenação pelo poder central das dinâmicas de escala intermunicipal, a par de uma reduzida mobilização dos municípios para a resolução de problemas concretos em uma base voluntária. Esse desinteresse revela, por um lado, um *deficit* de “cultura do território” no seio da sociedade portuguesa (Ferrão, 2010) e, por outro lado, a desilusão face a um sistema que multiplica os instrumentos ao seu dispor, sem, contudo, dar resposta a problemas de fundo, como a morosidade, a conflitualidade e a complexidade das decisões operacionais (Ferreira, 2007; Portas, 2007).

A proposta legislativa atualmente em discussão no Parlamento³ conserva as características gerais do modelo em vigor. Para além de acrescentar complexidade ao sistema, multiplicando o número de planos e programas, mantém o pendor hierarquizado das relações entre instrumentos. Enquanto o proposto “programa intermunicipal” fornece aos planos municipais orientações definidas superiormente, os novos planos de pormenor e de urbanização de escala intermunicipal destinam-se a resolver problemas localizados, ignorando questões estratégicas mais abrangentes. Todos esses instrumentos permanecem facultativos, não sendo evidenciados incentivos à sua elaboração por parte dos municípios.

Tal não significa, no entanto, que as políticas territoriais em Portugal tenham permanecido imunes à emergência de novas formas de “governança”, seja no que respeita ao relacionamento entre atores públicos, seja quanto às relações entre estes e os atores não públicos. Foram, sem dúvida, realizados progressos nesse sentido, embora de uma forma vacilante, em um período temporal muito dilatado e recorrendo maioritariamente a instrumentos que não se inscrevem no sistema formal de planeamento (Crespo e Cabral, 2010).

5 PROGRAMAS TERRITORIALIZADOS E COORDENAÇÃO INTERMUNICIPAL

Em Portugal, os programas territorialmente “integrados” receberam um forte impulso a partir de 1986, ano da adesão à então CEE, que empreendeu, então, uma reforma dos respetivos fundos de desenvolvimento regional. Dado constituírem um requisito obrigatório do acesso aos fundos, estes programas impulsionaram a cooperação intermunicipal, tendo sido elaborados instrumentos às mais diversas designações, tipologias e modelos de intervenção (quadro 3).

Esses programas variam consideravelmente quanto aos seus objetivos, modelos de gestão, entidades promotoras e atores envolvidos. Alguns são de iniciativa governamental, outros nasceram de propostas da Comissão Europeia, outros, ainda, inserem-se em programas de desenvolvimento regional mais amplos, acordados entre o Estado português e a UE. Apresentam em comum o facto de centrarem-se nos atributos específicos dos territórios

3. Proposta de Lei nº 183/XII, que entrou no Parlamento em 23 de outubro de 2013.

de incidência, de procurarem superar a lógica sectorial das intervenções públicas por meio da articulação de recursos e objetivos à escala local e de envolverem os atores locais na construção e na operacionalização de estratégias locais.

Independentemente de terem contribuído para a introdução de várias inovações nas políticas territoriais do país, os programas territorializados não estiveram isentos de dificuldades durante o seu processo de operacionalização. Procurando reconfigurar as relações entre os atores em um contexto institucional que se manteve, em grande medida, inalterado, a sua operacionalização colidiu, frequentemente, com a estrutura centralizada e setorializada da administração pública (Oliveira e Breda-Vázquez, 2010). Os atores mais influentes eram dependências regionais de instituições ligadas à administração central, cujos representantes não detinham autonomia suficiente para influenciar as decisões finais.

As dificuldades relacionaram-se com a articulação entre atores posicionados em diferentes níveis de decisão. A nível central, as responsabilidades eram por vezes partilhadas de forma pouco clara, quer entre ministérios, quer entre departamentos pertencentes a um mesmo ministério, facto que se revelou prejudicial, sobretudo na fase de implementação da estratégia (Ecotec, 2002). A nível local, a ausência de uma “cultura do território” a que se aludiu anteriormente (Ferrão, 2010) emergiu no momento da implementação dos programas, ainda que de forma diferenciada no território nacional. No caso dos agrupamentos de municípios vizinhos já dotados de uma vasta experiência de planeamento estratégico e gestão de infraestruturas à escala intermunicipal, o reforço da confiança entre os municípios envolvidos revelou-se, naturalmente, mais fácil do que entre municípios que não detinham a mesma tradição cooperativa (Oliveira e Breda-Vázquez, 2012).

QUADRO 3
Programas intermunicipais em Portugal

Programa	Período de implementação	Tipologia	Territórios (intermunicipais) de intervenção
Operações integradas de desenvolvimento	1986-1994	Inserido nos programas operacionais de desenvolvimento regional da UE	Territórios com elevadas taxas de desemprego
Prosiurb	1994-2000	Programa nacional	Redes de cidades
Programas de desenvolvimento integrado	1998-2000	Inserido nos programas operacionais de desenvolvimento regional da UE	Territórios com atrasos estruturais de desenvolvimento
Pactos territoriais para o emprego	1996-2000	Iniciativa da Comissão Europeia	Territórios com atrasos estruturais de desenvolvimento
Pactos para o desenvolvimento	2000-2006	Inserido nos programas operacionais de desenvolvimento regional da UE	Territórios do interior com atrasos estruturais de desenvolvimento
Ações integradas de base territorial	2000-2006	Inserido nos programas operacionais de desenvolvimento regional da UE	Territórios com atrasos estruturais de desenvolvimento
Programas territoriais de desenvolvimento	2007-2013	Inserido nos programas operacionais de desenvolvimento regional da UE	Todas as áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais do país
Redes urbanas para a competitividade e inovação	2007-2013	Inserido nos programas operacionais de desenvolvimento regional da UE	Redes de cidades

Fonte: IFDR (2010).

A presença de “empreendedores institucionais” pode igualmente fazer a diferença entre os programas bem-sucedidos e os restantes. Esse papel tanto pode ser desempenhado por um agente da administração central, como a Comissão de Coordenação Regional (CCR) do Alentejo, que assumiu o papel de coordenadora e promotora de um bem-sucedido pacto territorial para o emprego (Ecotec, 2002), quanto por um ator local, como a Associação de Municípios do Vale do Ave (Amave), que, ao longo de duas décadas, empreendeu sucessivos exercícios de planeamento estratégico (Amave, 1993; 2000).

As dificuldades surgidas não invalidaram, no entanto, um saldo global positivo no que respeita ao contributo dos programas territoriais de escala intermunicipal para a introdução de inovações institucionais nas políticas territoriais portuguesas, contrastando com as experiências inseridas no sistema formal de planeamento.

6 A INTERMUNICIPALIDADE NAS POLÍTICAS TERRITORIAIS PORTUGUESAS: VITALIDADE OU INSTABILIDADE?

Ao longo das últimas três décadas, as experiências de articulação intermunicipal portuguesas multiplicaram-se e reconfiguraram-se continuamente. Surgiram instituições de propósitos gerais e específicos cujos limites foram definidos centralmente, e outras que nasceram do voluntarismo dos municípios envolvidos, a par de novos instrumentos de política territorial de escala intermunicipal. Aparentemente, essa profusão de instituições e programas constitui o reflexo de uma grande vitalidade do movimento associativo intermunicipal, sintoma de uma forte vontade política dos municípios no sentido da cooperação.

Uma análise mais aprofundada do fenómeno sugere, porém, que a abundância de instituições intermunicipais parece constituir um sinal de instabilidade mais do que de vitalidade (Reis, 2005). A sucessão de modelos distintos, geralmente promovida a nível central por governos de orientações políticas diferentes, parece camuflar o facto de a maioria das instituições e dos programas criados situar-se muito aquém dos propósitos, por vezes ambiciosos, do legislador. As experiências apresentadas ao longo deste artigo permitem identificar vários “dilemas da ação coletiva” nas políticas territoriais portuguesas.

Um primeiro “dilema” remete às características dos instrumentos de política territorial. Os *Piots*, planos de ordenamento que no contexto português exigem a coordenação voluntária entre municípios vizinhos, são raros, revelando um desinteresse que contrasta com a multiplicidade de programas territorializados desenvolvidos ao longo de mais de duas décadas. Devido ao carácter hierárquico e tecnocrático do sistema de planeamento português (e da administração pública em geral), um instrumento construído voluntariamente “de baixo para cima” como o *Piot* teria necessariamente de confrontar-se com sérios obstáculos à sua implementação. Pelo contrário, o perfil menos processual dos programas territorializados enquadra-se mais facilmente na lógica cooperativa que preside à coordenação intermunicipal.

O segundo “dilema” relaciona-se com os objetivos dos instrumentos de política territorial. O contraste entre a escassez de planos e a profusão de programas explica-se, em grande medida, pelo facto de estes últimos constituírem um requisito de acesso a financiamentos nacionais e europeus. Os *Piots*, pelo contrário, requerem a transferência de competências municipais para a escala intermunicipal em um domínio sensível como o ordenamento do território.

O terceiro “dilema” relaciona-se com o perfil altamente centralizado e setorializado da administração pública portuguesa. A concepção dos programas territorializados pressupõe uma estrutura de decisão descentralizada, atribuindo aos atores locais um protagonismo e um grau de autonomia pouco habituais nas práticas administrativas do país. Procurava-se substituir as tradicionais relações “verticais” de dependência do poder local relativamente ao poder central por redes “horizontais” de cooperação entre os atores locais, mas este propósito acabou por ser comprometido perante dificuldades de articulação entre sectores e níveis de decisão no seio da administração pública.

O quarto “dilema” relacionou-se com o *deficit* de uma “cultura do território” que, de outro modo, teria permitido aos municípios a conjugação de objetivos estritamente municipais com outros de âmbito mais abrangente. Se, em alguns momentos, só foi possível por

meio da ação de “empreendedores” institucionais de escalas local e central, esse procedimento esteve longe de constituir a norma.

Pela diversidade de experiências acumuladas, maioritariamente fora do sistema formal de planeamento, o caso português poderá constituir uma fonte de aprendizagem na concepção de futuros instrumentos de política territorial de escala intermunicipal. Os mecanismos de ação coletiva que, no caso português, atingem maior acuidade, relacionam-se com características específicas desse contexto nacional, podendo, no entanto, constituir uma fonte de aprendizagem para outras realidades confrontadas com experiências comparáveis.

REFERÊNCIAS

AMAVE – ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO VALE DO AVE. **Plano estratégico do Vale do Ave**. Guimarães: Amave, 1993.

_____. **Plano estratégico 2000-2006**: Vale do Ave. Guimarães: Amave, 2000.

BASTEN, L. Stuttgart: a metropolitan city-region in the making? **International Planning Studies**, v. 16, n. 3, p. 273-287, 2011.

CARDOSO, R.; BRENDA-VÁZQUEZ, I. Social justice as a guide to planning theory and practice: analysing the Portuguese planning system. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 31 n. 2, p. 384-400, 2007.

_____; _____. The institutionalization of just decision making: analysing planning practice in Portugal. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 27, n. 3, p. 413-432, 2009.

CCDRN – COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORTE. **Plano Regional do Ordenamento do Território (Prot-Norte)**: relatório final. Porto: CCDRN, 2009.

CORREIA, F. **Manual de Direito do Urbanismo**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2008. v. 1.

COTUGNO, A.; SELTZER, E. Towards metropolitan consciousness in the Portland Oregon metropolitan area. **International Planning Studies**, v. 16, n. 3, p. 289-304, 2011.

CRESPO, J.; CABRAL, J. The institutional dimension to urban governance and territorial management in the Lisbon metropolitan area. **Análise Social**, v. 45, n. 197, p. 639-662, 2010.

DOMINGUES, A. A minha comunidade urbana é maior que a tua! **Público**, 8 out. 2003.

EC – EUROPEAN COMMISSION. **Connecting smart and sustainable growth through smart specialization**: a practical guide for ERDF managing authorities. Brussels: EC, 2012.

ECOTEC. **Thematic evaluation of the territorial employment pacts**. Brussels: Ecotec, 2002.

FEIOCK, R. Rational choice and regional governance. **Journal of Urban Affairs**, v. 29, n. 1, p. 47-63, 2007.

FERRÃO, J. **As condições sociais de funcionamento da política pública de ordenamento do território**: provas de habilitação para o exercício de funções de coordenação científica. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2010.

FERREIRA, A. Área metropolitana de Lisboa: dilemas e oportunidades. **Sociedade e Território**, n. 40, p. 63-71, 2007.

FERREIRA, E. Descentralização, regionalização ou confusão? **Público**, 19 jan. 2004.

HULST, R.; VAN MONTFORT, A. (Eds.). **Intermunicipal cooperation in Europe**. Dordrecht: Springer, 2007.

- IFDR – INSTITUTO FINANCEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **A territorialização de políticas públicas em Portugal**: relatório de base. Lisboa: IFDR, 2010.
- JEnssen-JEnSsen, L.; Hutton, T. Rethinking the metropolis: reconfiguring the governance structures of the twenty-first century city-region. **International Planning Studies**, v. 3, n.16, p. 201-215, 2011.
- KANTOR, P. Varieties of city regionalism and the quest for political cooperation: a comparative perspective. **Urban Research & Practice**, v. 1, n. 2, p. 111-129, 2008.
- KANTOR, P.; SAVITCH, H. The politics of city regions in comparative perspective. **Métropoles**, n. 7, p. 2-15, 2010.
- KLINK, J. The hollowing out of Brazilian metropolitan governance as we know it: restructuring and rescaling the developmental state in metropolitan space. **Antipode**, v. 46, issue 3, p. 629-649, 2014.
- LEFÈVRE, C. The improbable metropolis: decentralization, local democracies and metropolitan areas in the Western world. **Análise Social**, v. 45, n. 197, p. 623-637, 2010.
- MONTEIRO, C. Cidade, democracia e direito. A autonomia do poder local em matéria urbanística. *In*: DOMINGUES, A. (Ed.). **Cidade e democracia**: 30 anos de transformação urbana em Portugal. Lisboa: Argumentum Edições, 2006.
- MOREIRA, V. A reforma da administração territorial. **Público**, 27 jan. 2004.
- OLIVEIRA, C.; BREDÁ-VÁZQUEZ, I. Contradictory rescaling: confronting state restructuring and the building of new spatial policies. **European Urban and Regional Studies**, v. 17, n. 4, p. 401-415, 2010.
- _____; _____. Scale and Europeanization in Portugal and Italy: a cross-national comparison of territorial policies. **Policy and Politics**, v. 40, n. 1, p. 87-103, 2012.
- OLIVEIRA, F. **Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial**: alterações do Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de setembro. Coimbra: Almedina, 2008.
- OLSON, M. **The logic of collective action**: public goods and the theory of groups. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- OSTROM, E. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PIRES, A. R. The fragile foundations of European Spatial Planning in Portugal. **European Planning Studies**, v. 13, n. 2, p. 237-253, 2005.
- PORTAS, N. As oportunidades do PNPOT. **Sociedade e Território**, n. 40, p. 88-91, 2007.
- POST, S. Metropolitan area governance and institutional collective action. *In*: FEIOCK, R. (Ed.). **Metropolitan governance**: conflict, competition and cooperation. Washington: Georgetown University Press, 2004.
- REIS, J. **Governança regional e gestão das intervenções financiadas pelos fundos estruturais**. Lisboa: Universidade de Coimbra, 2005. (Estudo para o Observatório do III QCA).
- SILVA, C. **Portugal**: local government system. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2004.
- STORPER, M. The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded dependencies. **Revue d'Économie Régionale et Urbaine**, v. 4, p. 605-644, 1995.

O PLANEAMENTO DE CIDADES EM CONTRAÇÃO: O CASO DO PORTO

Sílvia Sousa¹
Paulo Pinho²

RESUMO

No século XXI, as cidades em contração são já um fenómeno comum na Europa, e um pouco por todo o mundo Ocidental. Neste contexto, um dos maiores desafios que se colocam ao planeamento do território europeu é lidar com as consequências dos processos de contração demográfica, económica e física, e planear o futuro das cidades, transformando aqueles processos em inovadoras oportunidades de requalificação urbana. Portugal, tal como a maioria dos países do Sul da Europa, é um país envelhecido, e o Porto, na Região Norte, constitui um caso de estudo privilegiado do fenómeno da contração urbana pela sua notável expressão e visibilidade.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX foi se alicerçando a (falsa) ideia de que as cidades tinham, invariavelmente, um processo evolutivo marcado por um crescimento mais ou menos contínuo e intenso consoante os seus níveis de atratividade e características das suas bases económicas e sociais. Essa crença coletiva teve fortes repercussões nas teorias, nas políticas e nas práticas do planeamento urbano e regional, todas elas orientadas para o fomento ou o controlo daqueles processos de crescimento. A expansão urbana e metropolitana era um dado adquirido. Restava ao planeamento conformar aquela expansão ou fomentá-la quando julgada incipiente ou insuficiente para os desígnios de quem politicamente as dirigia.

Mais recentemente, no entanto, investigadores em vários quadrantes geográficos começaram a constatar que nem todas as cidades têm tendências de expansão mas, pelo contrário, algumas exibem persistentes sinais de contração, quer em termos populacionais, quer mesmo em termos físicos. As por nós chamadas “*cidades em contração*” (do inglês *shrinking cities*) tornaram-se gradualmente um foco de atenção para investigadores e técnicos de planeamento do território um pouco por todo o mundo. Durante os últimos onze anos, e à medida que a investigação descobria a contração urbana como uma lacuna de investigação, inicialmente mal apreendida e compreendida, desenvolveu-se um corpo de conhecimentos inter e transdisciplinar sobre esse fenómeno (Kabisch *et al.*, 2006). Os planeadores alemães

1. Investigadora de pós-doutoramento e membro integrado do Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente (Citta) da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (Feup). *E-mail*: <silviavila@gmail.com>.

2. Professor catedrático e diretor do Citta da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (Feup). *E-mail*: <pcpinho@fe.up.pt>.

foram os percursos do debate atual e estão, segundo Pallagst (2008), na iminência de desenvolverem uma verdadeira “escola alemã” sobre contração urbana.

O projeto Cidades em Contração (*schrumpfende städte*, em alemão), uma iniciativa financiada ao longo de três anos pela Fundação Cultural Federal alemã (2002-2004) é exemplo disto. Este projeto de investigação, e a respetiva exposição, procuraram difundir o debate sobre as cidades em contração na Alemanha, abordando novas questões e perspectivas e colocando os progressos feitos na Alemanha Oriental em um contexto internacional – juntamente à Grã-Bretanha, a Rússia, os Estados Unidos e o Japão. O projeto envolveu várias disciplinas artísticas, de *design* e de investigação, procurando estratégias de ação. Para obter um panorama global, o projeto avaliou dados populacionais históricos de mais de 8 mil cidades, com mais de 100 mil habitantes, no período 1950-2000 (Oswalt e Rieniets, 2006).

Em 2004, a Rede Internacional de Investigação sobre Cidades em Contração (SCiRNTM, do inglês Shrinking Cities International Research Network) foi fundada por académicos visitantes no Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional da Universidade da Califórnia, em Berkeley, nos Estados Unidos. A SCiRN é um consórcio mundial de estudiosos e especialistas de várias instituições que desenvolvem, em comum, atividades de investigação sobre as cidades em contração, em um contexto global. Uma equipa internacional de investigadores está atualmente a investigar experiências e estudos de caso dos Estados Unidos à Austrália (Pallagst, 2005), incluindo Portugal e Brasil, entre outros países.

Em 2009 teve início a ação TU0803 *cities regrowing smaller* (Cires) financiada pela União Europeia (UE) no quadro dos chamados projetos Cost.³ Com conclusão prevista para o final do corrente ano, o principal objectivo deste projeto de intercâmbio científico é promover o conhecimento interdisciplinar sobre estratégias de regeneração em cidades em contração na Europa. A correspondente rede de investigadores, constituída por 65 académicos oriundos de 26 países, pretende agir como uma catalisadora de soluções inovadoras para lidar com as alterações demográficas e o declínio urbano, promovendo a troca de conhecimentos científicos por toda a Europa e estimulando a emergência de ideias originais de transformação destas cidades a braços com fenómenos vinculados de contração. O trabalho tem vindo a ser orientado no sentido da produção de: *i*) uma sinopse da investigação publicada sobre o assunto; *ii*) a construção de uma interface teoria-prática sobre estratégias de regeneração; *iii*) a produção teórica e a comunicação interdisciplinar; e *iv*) a constituição de uma base de dados de estratégias de resolução de problemas e de melhores práticas de planeamento.

O ano de 2009 foi também o ano de início do projeto *shrink smart*,⁴ designado a Governança da Contração no Contexto Europeu (em inglês The Governance of Shrinkage within a European Context). O projeto estuda as políticas e os sistemas de governação em diferentes tipos de regiões urbanas em resposta aos desafios da contração. O *shrink smart* apoia-se em estudos de caso comparativos de sete regiões urbanas europeias (Alemanha, Grã-Bretanha, República Checa, Polónia, Romênia, Ucrânia e Itália) e tem como objectivo analisar as trajetórias de contração, bem como os desafios que estas constituem para o planeamento e para a governação.

À data, estas são, em nosso entender, as quatro iniciativas internacionais mais importantes no campo da contração urbana, mas inúmeros autores têm vindo a chamar atenção para a

3. European Cooperation in Science and Technology.

4. O projeto *shrink smart* é um projeto conjunto de investigação financiado pelo 7º Programa Quadro/Ciências Socioeconómicas e Humanidades da Comissão Europeia.

dimensão e o alcance desse fenômeno, que tanto se pode manifestar a uma escala macro, quanto a uma escala micro.

De acordo com Kabisch *et al.* (2006), a fase recente de contração urbana começou em 1945, no seguimento da Segunda Guerra Mundial, quando o crescimento urbano foi progressivamente substituído em muitos países por processos de estagnação e/ou contração. O *Atlas of Shrinking Cities* (Oswalt and Rieniets, 2006) põe em evidência que mais de um quarto das metrópoles deste nosso planeta contraiu-se nos anos 1990 e que esse fenômeno tem tendência para se intensificar, independentemente da natureza dos processos paralelos de urbanização em curso em muitos países. Kabisch *et al.* (2006) afirmam que a contração urbana, apesar de ter começado em regiões industriais vetustas, como o Norte da Inglaterra, a Escócia, em volta do rio Clyde, a região de Lorraine, na França, ou o *rustbelt*,⁵ na América do Norte, afeta cidades-regiões em todo o mundo, incluindo cidades do Leste Europeu, cidades japonesas e cidades sul-africanas. A Alemanha Oriental é um exemplo notável de contração urbana que está relacionado com as mudanças socioeconômicas dramáticas após o processo complexo de reunificação em 1989.

Em conformidade, Banzhaf *et al.* (2006) afirmam que, nos últimos cinquenta anos, cerca de 370 cidades com mais de 100 mil habitantes terão, de alguma forma, sofrido perdas populacionais de mais de 10%, atingindo, em casos raros, um máximo de 90% (é o caso extremo de Âbâdân, no Irã). Estes autores enfatizam o facto de que, entre 1950 e 2000, o número de cidades em contração aumentou 330%, enquanto o aumento do número de cidades com mais de 100 mil habitantes ascendeu a 240%. Além disso, o número de cidades em contração aumentou mais depressa do que o de cidades que experimentaram crescimento populacional e econômico rápido. As cidades em contração estão localizadas principalmente nos países industrializados ocidentais, especialmente nos Estados Unidos (59), na Grã-Bretanha (27), na Alemanha (26), na Itália (23) e, cada vez mais, em antigos países do Pacto de Varsóvia, como a Rússia (13), a Ucrânia (22) e o Cazaquistão (13). Registou-se igualmente um número acima da média de cidades em contração na África do Sul (17) e no Japão (12).

Wiechmann (2008) argumenta que as cidades em contração aglomeram-se em certas áreas, como o *rustbelt* norte-americano, o Japão e, especialmente, a Europa. No que concerne à Europa, este autor acrescenta que a maioria dos países europeus experimenta uma população cada vez mais envelhecida e migrações internas de áreas menos desenvolvidas para locais mais competitivos. Wiechmann destaca que, entre 1995 e 1999, a maior perda anual de população (em números relativos) foi verificada no Norte da Finlândia, no Centro e no Norte da Suécia, e em grande parte dos estados do Leste e do Centro da Europa. Também ocorreram perdas consideráveis de população no Sul da Itália, no Norte da Espanha, em regiões centrais da França, na Escócia e no Alentejo, em Portugal (EU Commission, 2004 *apud* Wiechmann, 2008).

Wiechmann (2008) também se refere ao projeto europeu *urban audit*,⁶ salientando que, das 220 cidades europeias de grande e média dimensões, 57,00% perderam população no período de 1996 a 2001. Entre estas, o autor chama a atenção para 22 cidades alemãs

5. O "cinturão da ferrugem" é a designação associada ao declínio da indústria americana na década de 1970, quando muitas das fábricas desta região foram fechadas, resultando em uma paisagem de construções abandonadas guardadas apenas por portões enferrujados.

6. Disponível em: <<http://goo.gl/Aes6jS>>.

(notavelmente catorze da parte ocidental da Alemanha e apenas oito da parte oriental), dezanove italianas, onze britânicas e cinco espanholas. Além disso, nos países do Leste e do Centro Europeu, 53 cidades em 67 encolheram. Finalmente, as dez cidades com maior perda relativa, de mais de 1,75% ao ano (a.a.), foram: Halle an der Saale, Frankfurt an der Oder, Schwerin, Magdeburg (todas na parte oriental da Alemanha), Bacau, Cluj-Napoca, Piatra-Neamt, Targu Mures (todas na Romênia) e os casos especiais de Veneza (Itália) e Lisboa (Portugal).

Em suma, os resultados da investigação internacional demonstram que a localização geográfica das cidades em contração difere de país para país (Pallagst, 2008). Por exemplo, temos: uma divisão norte-sul, com retração nas partes do Norte do Reino Unido; contração no centro da França, longe das redes de transporte europeias; uma divisão Leste-Oeste, na contração urbana alemã; e nos Estados Unidos, as cidades do *rustbelt*, as mais afetadas pela retração, como mencionado anteriormente. Além disso, os locais de contração apontados por Pallagst são os países pós-socialistas (Letônia, Bulgária, Romênia, Hungria, Eslováquia, e a parte oriental da Alemanha), os países do Norte (Finlândia e Suécia), e os países do Sul da Europa (Itália e Espanha).

Beauregard (2009) divide os locais de contração também da seguinte forma: antigas cidades industriais, de grande e média dimensões, como Youngstown (Ohio), Erie (Pensilvânia), Flint e Detroit (Michigan), Bridgeport (Connecticut), Camden (New Jersey) e Rochester (New York), nos Estados Unidos; cidades mineiras na Coreia; cidades da Alemanha Oriental; pequenas comunidades no México; centros baseados exclusivamente em recursos naturais na Austrália e no Canadá; e áreas industriais em países como a França e o Reino Unido. Beauregard observa que, mesmo relativamente às ditas cidades ressurgentes, as profundas desigualdades que acompanham a prosperidade são assinaláveis (Fainstein *et al.*, 1992 *apud* Beauregard, 2009; Hamnett, 2003 *apud* Beauregard, 2009; Marcuse e Van Kempen, 2000 *apud* Beauregard, 2009; Montiel *et al.*, 2004 *apud* Beauregard, 2009).

Storper e Manville (2006) constatam que, em geral, as cidades não estão a morrer, mas também não estão a voltar – se por voltar queremos dizer regressar aos dias supostamente despreocupados de densidades extremamente elevadas e indústria pesada. Os autores são realistas, dizendo que as cidades estão em constante evolução, como a maioria dos sistemas complexos, mas que é fácil ver em cada recessão uma crise e em cada retomada um renascimento. Markusen e Schrock (2006) concordam que as cidades de dimensão e importância semelhante podem divergir rapidamente umas das outras e que algumas ver-se-ão ofuscadas por “cidades arrivistas”.

Muitos outros autores debruçam-se sobre o tema da contração ao nível nacional ou transnacional, mas o que interessa reter é que esse fenômeno é intenso e generalizado, independentemente da escala de análise.

A revisão de documentos de política de nível macro, principalmente de origem europeia – por exemplo, da Comissão Europeia, do European Spatial Planning Observation Network (Espan), do Eurocities, ou do United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) –, demonstra uma consciência relativa, mas crescente, do fenômeno (Sousa, 2010) e uma preocupação especial no que toca ao envelhecimento da população.

De acordo com o relatório *World Population Aging 2009*, publicado pelas Nações Unidas, o envelhecimento da população é sem precedentes, generalizado e duradouro. O envelhecimento da população tem consequências e implicações em todos os aspetos da vida humana,

se não vejamos: economicamente, tem impacto sobre o crescimento econômico, a poupança, o investimento, o consumo, o mercado de trabalho, as pensões, os impostos e as transferências intergerações; socialmente, influencia a composição familiar, as condições de vida, a procura por habitação, as tendências migratórias, a epidemiologia e os serviços de saúde; por último, politicamente, molda padrões de voto e representação política (UN, 2009). Os países em desenvolvimento, em especial, têm menos tempo para se adaptarem às mudanças associadas ao envelhecimento. Por isso, as Nações Unidas consideram urgente tomar medidas para enfrentar os desafios e potencializar as oportunidades que este envelhecimento nos traz.

Embora o centro de gravidade da contração esteja no Ocidente, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, o fenômeno está a disseminar-se por todo o mundo. O número de cidades em contração está a aumentar, apesar de tudo mais rapidamente do que o de cidades em crescimento. A contração não se encontra exclusivamente no Norte, no Centro ou no Sul, no Leste ou no Oeste do globo ou de um país, em cidades ou vilas de grande, média ou pequena dimensão, ou somente em cidades com bases econômicas muito especializadas. Essa tendência vai intensificar-se no futuro, com a Europa a ter uma participação muito pequena no crescimento da população mundial e os países em desenvolvimento a serem cada vez mais afetados. Alguns países devem preparar-se para uma diminuição geral da sua população residente, como parece estar a ser o caso da Alemanha. Um número significativo de países sente já, de forma muito expressiva, o envelhecimento da sua população.

2 ESTRATÉGIAS, ABORDAGENS E RECOMENDAÇÕES

É ainda prematuro avaliar os resultados das políticas de planeamento urbano em cidades com perdas generalizadas da sua população residente. Em vez disso, podemos-nos concentrar na análise dos efeitos que a diminuição da população tem tido no planeamento regional e urbano (Sousa, 2010). O propósito não é tanto o de rever exaustivamente abordagens, estratégias e recomendações, como indicado em subtítulo, mas, em vez disso, olhar para a sua interação específica com a contração urbana. Embora o corpo de conhecimentos nesse campo da investigação em planeamento ainda esteja em franco progresso e, portanto, ainda algo fragmentado e sem grande consistência interna, existem mecanismos de renovação em curso (Jessen, 2006) e tentativas de identificação e de descrição de novos campos de ação (Oswalt, 2008).

De um modo geral, olhando para as estratégias, as abordagens e as recomendações que têm vindo a ser seguidas, podemos distinguir claramente dois campos, entre planeamento convencional e planeamento (assumidamente) para a contração. Enquanto o primeiro é reativo e aspira ao (re)crescimento, é negativo em relação à contração e é otimista em relação à mudança da população, o segundo é adaptável e permissível, positivo em relação à contração, e realista e pragmático em relação às oscilações populacionais. Dito isto, constata-se que, naturalmente, uma miríade de estratégias e abordagens tem sido aplicada aos territórios em contração em todo o mundo.

Tendo em conta que o planeamento convencional tem sido a opção preferencial, é complexo distinguir a sua relação com a contração. As abordagens mais comuns têm um âmbito bastante geral e tocam as temáticas mais na “moda”: cultura e indústrias criativas, conhecimento, sistemas de inovação, tecnologias de informação e comunicação, envolvimento e participação das comunidades locais, questões de sustentabilidade ambiental, habitação e regeneração urbana integrada. Nas últimas, podemos encontrar as abordagens mais inovadoras. As demais abordagens assentam na expectativa de que será possível acionar, uma vez mais, o gatilho do crescimento da população.

As estratégias são diversas: enquanto a estratégia das finanças e a estratégia de atração-retenção são bastante tradicionais, outras estratégias estão preocupadas com a melhor maneira de lidar com a contração, sugerindo modelos, ferramentas e níveis de gestão adequados (propriedades desocupadas, desuburbanização, capitalização social, regionalização). Os resultados mostram que as recomendações são razoavelmente sensatas, focando factores tangíveis, tais como as infraestruturas e a habitação, e factores intangíveis, tais como o envelhecimento da população e as suas implicações para o planeamento (Sousa, 2010).

Não há uma verdadeira mudança no paradigma de planeamento, mas a contração é cada vez mais uma preocupação, especialmente quando nos afeta mais diretamente. Em última análise, mais do que a estratégia em si, talvez a flexibilidade estratégica (Wiechmann, 2008) seja mais importante no que respeita à adaptação à contração, à estagnação, ou a qualquer outra alteração demográfica.

3 PLANEAR EM CONTRAÇÃO: O FALSO PARADOXO

A contração urbana não tem apenas pontos fracos, e mesmo essas fraquezas aparentes podem abrir oportunidades singulares, indisponíveis em contextos de crescimento. Embora este não seja um argumento popular em algumas arenas da política local, o crescimento também tem as suas contrariedades, sobretudo devido à falácia em torno do papel do planeamento. A expansão e a contração urbanas nem sempre são boas, e nem sempre são más. Entretanto, planejar *em* contração não é o mesmo que planejar *a* contração. Assim, estamos diante de um falso paradoxo. O planeamento em contextos de contração não contraria necessariamente o interesse público, mas o planeamento para o crescimento também não o visa sempre; é um processo subordinado a outros aspetos. Em última instância, o paradoxo associado à contração também é válido para o crescimento, que tem as suas desvantagens e que, se levado ao extremo, pode até conduzir ao desastre, como aliás se tem verificado em variadas latitudes (Sousa e Pinho, 2015).

Segundo Sousa e Pinho (2015), no que se refere ao planeamento regional e urbano, contração deverá significar uma mudança de paradigma, não só do planeamento do crescimento para o planeamento em contração, mas sobretudo para o planeamento do desenvolvimento. Os autores defendem que as visões de desenvolvimento subjacentes ao planeamento devem ultrapassar a mera fase de crescimento, para incluir também a contração ou a estagnação como “fases normais” da evolução das cidades. E estas fases, como as outras, devem ser planeadas e geridas. A convicção oposta tem vindo a limitar a ação dos planeadores do território. Além disso, é possível planejar em contração física em condições de crescimento da população, bem como planejar o crescimento em condições demográficas contrastadas, desde que tal seja realista e tenha em conta os recursos disponíveis em cada caso.

Em uma perspetiva clássica, o planeamento deve ser orientado por e continuamente ajustado para uma visão *ideal* (*utópica?*) de cidade, maximizando os efeitos positivos e minimizando os efeitos negativos dos processos de transformação, sejam estes de expansão, de estagnação ou de contração, sempre, aliás, em equilíbrio dinâmico. Obviamente, a noção de equilíbrio muda com a aprendizagem e a aquisição de mais conhecimentos. O planeamento deve ser flexível quanto baste para ser adaptativo às circunstâncias territoriais e temporais sempre em mudança. Infelizmente, este é um desiderato ainda difícil de atingir.

4 O CONTEXTO PORTUGUÊS

Apesar das flutuações, principalmente devido a eventos históricos pontuais, Portugal cresceu demograficamente desde 1864. No entanto, desde a década de 1980 os níveis de fertilidade estão abaixo dos necessários para a substituição das gerações e a taxa de crescimento natural está em declínio constante. Foi também neste período que a linha de tendência de crescimento da população começou a acompanhar o saldo migratório, explicando o crescimento contínuo. As tendências recentes são, em geral, devidas à segunda transição demográfica. Além disso, a última crise financeira expôs uma crise econômica estrutural, e o desemprego que daí tem resultado tem contribuído para um saldo migratório e um índice de fecundidade ainda mais baixos, somando-se as causas que fazem de Portugal o país em mais rápido envelhecimento na UE. Apenas no cenário mais otimista das projeções oficiais de população para 2060 (INE, 2009), crê-se que essa tendência seja ligeiramente contrariada.

Invariavelmente, os indicadores econômicos e sociais têm colocado Lisboa e o Algarve entre as regiões mais prósperas do país, enquanto o Alentejo e também a região Norte apresentam as maiores carências sociais, e economias menos dinâmicas, embora, no caso da região Norte, exista um forte pendor exportador e alguns sectores altamente competitivos no quadro internacional. A investigação de Sousa (2010) sublinha a base sobre a qual essas percepções são alicerçadas, evidenciando algumas variações em um padrão territorial fortemente contrastado. À escala macro, há uma influência perceptível das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e das áreas costeiras, em relação aos padrões de distribuição espacial relacionados com a demografia, a economia e o mercado de trabalho. Na verdade, a população concentra-se, cresce e é mais jovem nessas áreas, com melhor desempenho dos indicadores econômicos e do mercado de trabalho do que nas demais áreas. A divisão litoral-interior é bastante clara. Além disso, e apesar da perda e do envelhecimento da população nos núcleos metropolitanos do Porto e de Lisboa, a população rural tem vindo a diminuir mais depressa do que a população urbana. Contudo, em Portugal, as trajetórias de mudança da população são mais do que uma divisão litoral-interior e o decréscimo da população já é mais do que o movimento do centro para o exterior rumo à orla das cidades.

As cidades em contração não estão apenas concentradas em regiões em declínio, nem as cidades em crescimento encontram-se apenas em regiões em crescimento. Assim, a contração urbana não parece diretamente ligada ao contexto metropolitano ou regional. Por exemplo, o Alentejo, uma região tradicionalmente rotulada como em declínio, só tem duas cidades em contração (Sousa, 2010). Pelo contrário, é principalmente nas regiões metropolitanas (RMs) e/ou nas áreas costeiras que as cidades em contração estão localizadas e a diminuição da população tem, sem dúvida, mais expressão em Portugal. De igual modo, a contração não se limita ao núcleo central das áreas metropolitanas. Há núcleos urbanos periféricos nas áreas metropolitanas a perder população, bem como outras cidades/vilas de pequena e média dimensão em iguais circunstâncias. Cidades com características de base aparentemente diferentes estão a contrair-se no quadro acima descrito, em um país em processo de envelhecimento rápido e, portanto, com fortes perspectivas de contração.

5 O CASO DE ESTUDO DO PORTO

5.1 Identidade e situação existente

O Porto é a segunda cidade mais importante de Portugal, o coração da sua área metropolitana e o principal centro econômico da região Norte, uma *nomenclature of territorial units for statistics* de nível 2 (Nuts-2) na nomenclatura europeia, limitada pela Espanha a Norte e a

Este, pela região Centro a Sul e pelo Atlântico a Oeste. O seu centro histórico é patrimônio mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

As causas principais do decréscimo generalizado da população que se verifica na cidade podem ser associadas aos processos gerais de desindustrialização, de terciarização e de mudança nos padrões e estilos de vida, que transparecem nos saldos natural e migratório negativos há três décadas consecutivas (Sousa e Pinho, 2013).

A cidade do Porto tem aproximadamente 41,5 km² de extensão e 240 mil habitantes. A população da cidade atingiu o seu pico em 1981, com mais de 327 mil habitantes, mas o então sobrepovoado centro histórico do Porto vinha já a perder população desde as décadas de 1940/1950. Nos períodos 1991-2001 e 2001-2011, o Porto apresentou uma taxa de variação da população intercensitária de -14% e de -10%, respetivamente (figura 1).

Atualmente, o centro do Porto continua a mostrar sinais de declínio, com espaços públicos e um parque habitacional vagos (19,0%) e degradados (2,6% muito degradados e 45,5% com necessidade de reparação), uma certa sensação de insegurança, embora estatisticamente infundada, devido ao progressivo encerramento de serviços e espaços comerciais, bem como ao desemprego elevado (18,0%). A população local está a envelhecer a um ritmo acelerado, apenas 12,0% dos habitantes têm menos de 15 anos, enquanto quase um quarto da população tem mais de 65 anos. A população imigrante representa menos de 2,0% da população da cidade (INE, 2011).

As políticas públicas têm sido principalmente dirigidas ao centro histórico e à Baixa do Porto.

5.2 Ação e atores

A sociedade de reabilitação urbana Porto Vivo SRU, constituída em novembro de 2004, é uma parceria pública entre o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana e o município do Porto. Os atores principais também incluem proprietários e outros investidores privados (por exemplo, empresas de construção civil), com a participação de consultores externos (por exemplo, planeadores, engenheiros e arquitetos), bem como organizações locais e residentes.

Quatro princípios devem guiar os esquemas de renovação urbana: sustentabilidade, identidade, criatividade e integração. Os objectivos do *masterplan* da Porto Vivo SRU incluem: re-habitação, desenvolvimento e promoção de negócios, revitalização do comércio, dinamização do turismo, fomento da cultura e do lazer e qualificação dos espaços públicos.

A área de intervenção é a chamada área crítica de recuperação e renovação urbana (Acru), com aproximadamente 1 000 hectares (ha), cerca de um quarto da área do município. Foi delimitada uma área mais pequena por razões operacionais, chamada zona de intervenção prioritária (ZIP), abrangendo 500 ha (figura 2). Esta compreende o centro histórico e a Baixa do Porto, assim como as áreas substanciais das freguesias centrais, correspondendo à cidade do século XVIII/XIX. Dentro da ZIP, foram definidas áreas de intervenção prioritária (AIPs), incluindo vários conjuntos de quarteirões urbanos contíguos, e áreas de ação especial (AAEs) correspondentes a espaços públicos e a edifícios simbólicos da cidade.

Nas negociações de reabilitação, podem ocorrer três situações: o proprietário do edifício assume as obras de reabilitação; este não coopera e a Porto Vivo SRU tem de seleccionar um parceiro privado para substituí-lo; ou a Porto Vivo SRU tem de realizar as obras de reabilitação devido à falta de colaboração do proprietário do edifício e à ausência de interesse por parte de investidores privados.

Devido às suas escala e localização e ao impacto esperado, vários projetos-âncora, designados como ações estratégicas, parecem merecer uma atenção especial como catalisadores da transformação local. Além disso, também foi implementada uma série de programas sectoriais nacionais e locais com o objectivo de inverter o declínio demográfico e econômico e erradicar a pobreza.

5.3 Resultados

Até 2008, os esforços foram dedicados ao planeamento, à preparação e à negociação com os proprietários e ao apoio aos investidores. No entanto, os resultados subsequentes já são assinaláveis (Porto Vivo SRU, 2012):

- preparação do *masterplan* (Porto Vivo SRU, 2005) e de 32 documentos estratégicos, abrangendo 34 quarteirões, 719 edifícios e 498 200 m² de área bruta de construção;
- 66 unidades de intervenção/edifícios concluídos e 115 em obras de reabilitação;
- preparação do plano de gestão do centro histórico do Porto (distinguido com uma menção honrosa no âmbito do prêmio europeu Gubbio 2009);
- desenvolvimento de várias iniciativas para a participação pública e a revitalização urbana;
- contenção do decréscimo da população, com o número de famílias a permanecer estável, a população mais jovem a ser atraída para essa área histórica, e os níveis de escolaridade a melhorar;
- diminuição da porcentagem de edifícios muito degradados, bem como da proporção dos edifícios com necessidade de reparação;
- melhoria geral da imagem da cidade.

5.4 Lições

Podem ser retiradas algumas lições do caso do Porto, porventura úteis em outros contextos geográficos, a saber:

- o processo de regeneração integrada é necessariamente lento. Há melhorias visíveis ao nível físico, embora o Porto ainda detenha proporções de edifícios vagos e abandonados bem acima das médias nacional e regional;
- existem claras vantagens na adoção de ações devidamente estruturadas, enquadradas e colaborativas. No entanto, as estratégias de oferta de habitação devem responder à procura real patente no mercado imobiliário local, algo muitas vezes subestimado pelos programas de reabilitação;
- há um desfasamento temporal inevitável entre a reabilitação física e as regenerações social e econômica mais amplas, desfasamento este acentuado pelos contextos nacional e internacional atual. Os problemas econômicos e sociais tendem a permanecer após as intervenções físicas;
- existe uma complementaridade sinérgica entre a reabilitação do espaço público e a reabilitação dos edifícios, com claras vantagens sobre a reabilitação parcial;
- a lógica de conjunto das intervenções, no mínimo à escala do quarteirão no caso do Porto, ao favorecer a continuidade, reforça o impacto delas;
- a modernização das infraestruturas urbanas, inclusive das “invisíveis”, é importante para a real reabilitação das áreas em questão;
- deve ser tida em consideração a questão construtiva, nomeadamente as consequências que a utilização de técnicas e materiais recentes em edifícios antigos tem no

projeto de reabilitação e, portanto, nos custos da intervenção, com reflexos no preço final dos imóveis;

- as gerações mais jovens contribuem de forma decisiva para uma revitalização económica e social mais eficaz;
- deve ser dada atenção especial aos impactos negativos que esse tipo de intervenções acaba por ter sobre a população local, designadamente de possível exclusão por excessiva valorização das rendas imobiliárias.

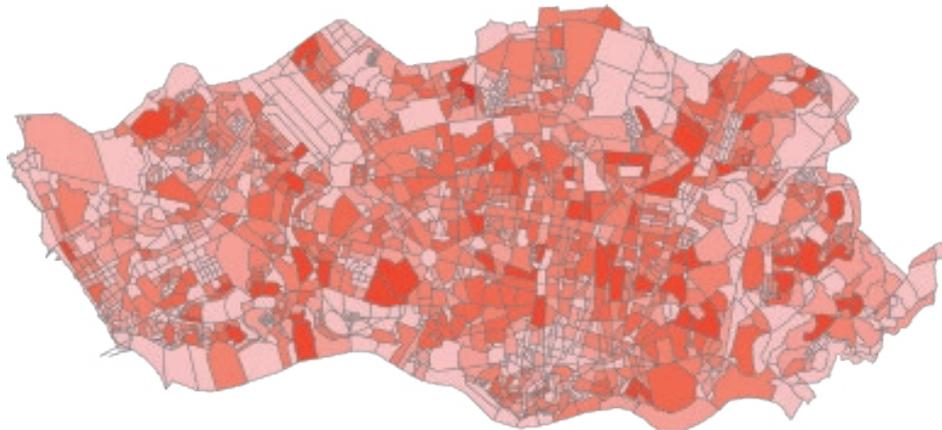
FIGURA 1

População residente no Porto (1991, 2001 e 2011)

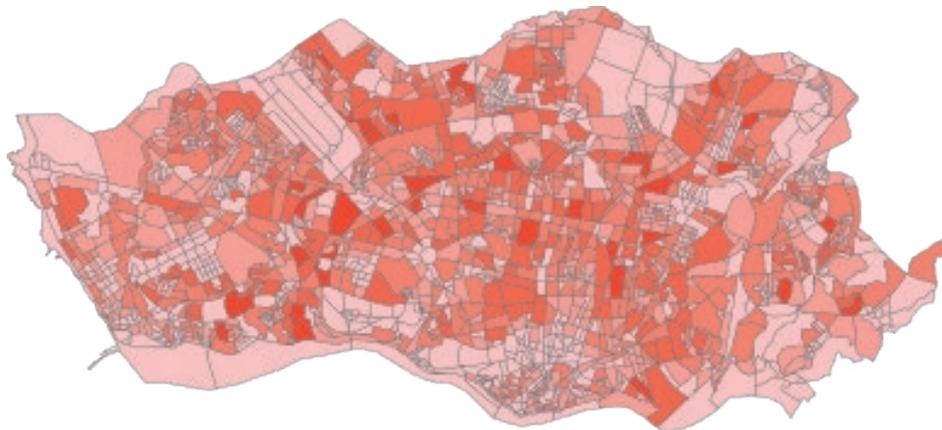
1A – 1991



1B – 2001



1C – 2011



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE).

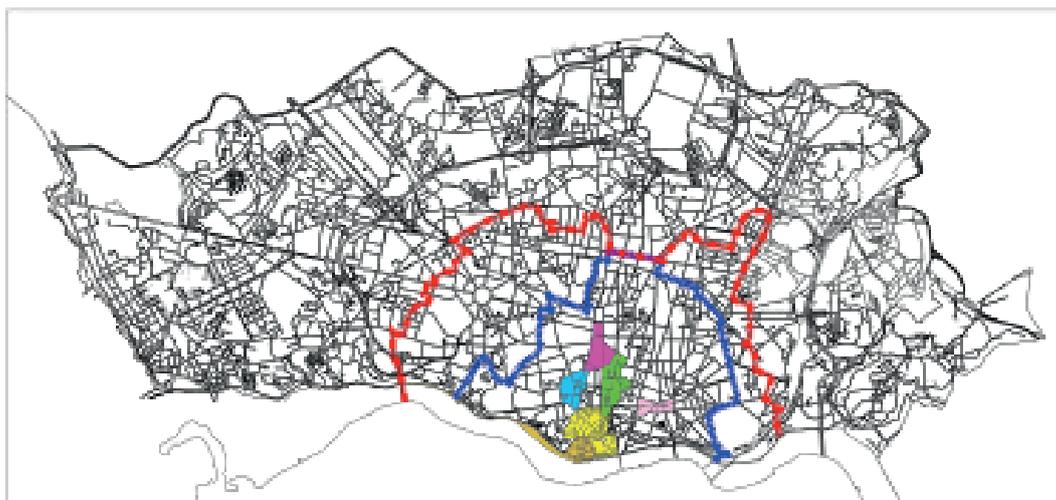
Obs.: 0-70 a > 1 000 habitantes.

Elaboração dos autores.

Obs.: Figuras reproduzidas em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 2

A área de intervenção da Porto Vivo SRU



Legenda

	ACORRU (Linha)		AIP Carlos Alberto
	ZIP (Linha)		AIP Infante
	AIP Aliados		AIP República
	AIP Sã Rita		AIP Foz de Valongo

Fonte: Porto Vivo SRU.

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 3

Câmara Municipal do Porto na Avenida dos Aliados



Fonte: Acervo dos autores.

FIGURA 4
Edifício devoluto na AIP Aliados



Fonte: Acervo dos autores.

FIGURA 5
Nova oferta hoteleira na Baixa do Porto



Fonte: Acervo dos autores.

FIGURA 6

Fase intensa das obras de requalificação Mouzinho/Flores



Fonte: Acervo dos autores.

REFERÊNCIAS

- BANZHAF, E. *et al.* **Monitoring and modelling indicators for urban shrinkage: the city of Leipzig, Germany.** Bonn: Center for Remote Sensing of Land Surfaces, 2006.
- BEAUREGARD, R. A. Urban population loss in historical perspective: United States, 1820-2000. **Environment and Planning A**, v. 41, n. 3, p. 514-528, 2009.
- INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Projeções de população residente em Portugal 2008-2060.** Lisboa: INE, 2009.
- _____. **Censo 2011.** Lisboa: INE, 2011.
- JESSEN, J. Urban renewal: a look back to the future – the importance of models in renewing urban planning. **German Journal of Urban Studies**, v. 45, n. 1, p. 1-17, 2006.
- KABISCH, S. *et al.* Beyond growth: urban development in shrinking cities as a challenge for modelling approaches. *In: BIENNIAL MEETING OF THE INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL MODELLING AND SOFTWARE SOCIETY*, 3., 2006, Vermont. **Annals...** Vermont: IEMSS, 2006.
- MARKUSEN, Ann; SCHROCK, Greg. The distinctive city: divergent patterns in growth, hierarchy and specialisation. **Urban Studies**, v. 43, n. 8, p. 1301-1323, 2006.
- OSWALT, P. Shrinking cities in project office. *In: OSWALT, P. (Ed.). Shrinking cities complete works 3:* Japan. Berlin: Arch+, 2008.
- OSWALT, P.; RIENIETS, T. Introduction. *In: OSWALT, P. (Ed.). Atlas of shrinking cities.* Ostfildern: Hatje Cantz, 2006.

PALLAGST, K. The end of the growth machine: new requirements for regional governance in an era of shrinking cities. *In*: ASSOCIATION OF COLLEGIATE SCHOOLS OF PLANNING'S ANNUAL CONFERENCE, 46., 2005, Kansas City. **Annals...** Kansas City: Association of Collegiate Schools, 2005.

_____. Shrinking cities: planning challenges from an international perspective. *In*: RUGARE S.; SCHWARZ, T. (Eds.). **Cities growing smaller**. Cleveland: Kent State University, 2008.

PORTO VIVO SRU. **SRU masterplan executive summary**. Porto: Porto Vivo SRU, 2005.

_____. **Relatório de Gestão 2011**. Porto: Porto Vivo SRU, 2012.

SOUSA, S. **Planning for shrinking cities in Portugal**. 2010. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Universidade do Porto, Porto, 2010.

SOUSA, S.; PINHO, P. **Oporto: renewal by public partnership**. Poster prepared for the Cost Action TU083 Final Conference: shrinking cities in Europe. Essen: Taylor & Francis, 2013.

_____; _____. Planning for shrinkage: paradox or paradigm. **European Planning Studies**, v. 23, issue 1, p. 12-32, 2015.

STORPER, Michael; MANVILLE, Michael. Behaviour, preferences and cities. **Urban Studies**, v. 43, n. 8, p. 1247-1274, 2006.

UN – UNITED NATIONS. **World Population Aging 2009**. New York: UN, 2009.

WIECHMANN, T. Errors expected: aligning urban strategy with demographic uncertainty in shrinking cities. **International Planning Studies**, v. 13, n. 4, p. 431-446, 2008.

A ANÁLISE PROSPETIVA: UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA EXPLORATÓRIA APLICADA AO MERCADO DA HABITAÇÃO¹

João Marques²
Eduardo Castro³
Monique Borges⁴

RESUMO

O mercado da habitação é complexo, multidimensional e depende da variabilidade de factores exógenos e da quantidade de informação acessível aos agentes que nele intervêm. Apesar dos desafios associados a este tema, a sua relevância no contexto socioeconómico e territorial justifica um esforço acrescido para desenvolver e aplicar conhecimento que sirva de base à tomada de decisão, processo que depende da evolução dos factores que influenciam o mercado da habitação. Os modelos analíticos formais que têm vindo a ser aplicados limitam a capacidade de introduzir a incerteza do futuro, o que reforça o contributo da análise prospetiva, enquanto ferramenta estratégica que promove a construção de visões futuras, com o objectivo de informar a tomada de decisão e mobilizar ações. O projeto Factores Determinantes da Procura da Habitação em Portugal (Donut) estuda a dinâmica do mercado de habitação e analisa os factores explicativos do preço da habitação, combinando modelos econométricos e a análise prospetiva (análise de cenários e questionários Delphi). Este trabalho discute a importância da aplicação das metodologias de prospetiva enquanto ferramenta de apoio à decisão, sendo apresentada uma análise exploratória dos cenários a desenvolver. Neste sentido, este artigo está estruturado em cinco partes: *i)* introdução; *ii)* descrição sumária dos modelos de previsão; *iii)* enquadramento do mercado da habitação no contexto dos cenários e apresentação das dimensões escolhidas para o exercício; *iv)* breve descrição dos cenários; e *v)* apresentação de algumas reflexões nas considerações finais.

1 INTRODUÇÃO

A habitação, ou, de forma genérica, o mercado da habitação, desempenha um papel central no sistema socioeconómico, na qualidade de vida de cada indivíduo e na estrutura do território. A habitação é um bem complexo e multidimensional que se caracteriza por:

1. Os autores agradecem o apoio prestado pela Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (Govcopp) da Universidade de Aveiro e à Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) pelo financiamento ao projeto Donut (PTDC/AURURB/100592/2008), bem como ao Programa Operacional Temático Factores de Competitividade (Compete) do Quadro Comunitário de Apoio (3ª QCA – Comissão Europeia) e do Fundo Comunitário Europeu (Feder).

2. Membro da Unidade de Investigação Govcopp, Departamento de Ciências Sociais Políticas e do Território, Universidade de Aveiro. *E-mail*: <jjmarques@ua.pt>.

3. Coordenador da Unidade de Investigação Govcopp, Departamento de Ciências Sociais Políticas e do Território, Universidade de Aveiro. *E-mail*: <ecastro@ua.pt>.

4. Aluna de doutoramento da Unidade de Investigação Govcopp, Departamento de Ciências Sociais Políticas e do Território, Universidade de Aveiro. *E-mail*: <monique@ua.pt>.

i) ser heterogêneo, quanto à tipologia de construção, às infraestruturas e à acessibilidade; *ii)* ser rígido, uma vez que é um bem fixo no espaço e de longa durabilidade; *iii)* proporcionar abrigo, segurança e bem-estar; *iv)* ser um instrumento de distinção social, associado à imagem de *status*; e *v)* implicar volumosos investimentos coletivos e privados.

A essa complexidade acresce a volatilidade dos factores exógenos de que dependem o mercado da habitação e a insuficiente transparência, resultante da informação ser escassa e assimetricamente distribuída pelos agentes, bem como da falta de capacidade de a utilizar. Do lado da procura, há informação limitada daquilo que o mercado oferece, em termos das tipologias disponíveis e da sua localização, assim como da relação qualidade-preço. Tal relação limita consideravelmente a racionalidade das decisões. A oferta, por sua vez, dispõe de mais informação, mas o processo de tomada de decisão continua a ser mais baseado em conhecimento tácito do que em informação rigorosa e sistematizada. Há também insuficiência de informação que identifique as preferências e as expectativas dos compradores ou arrendatários. Quanto ao sector público, a fragmentação da informação disponível por diversas fontes, raramente cruzadas, inviabiliza a construção de modelos de apoio à decisão e, conseqüentemente, à definição de políticas de habitação.

Em suma, é necessário disponibilizar mais informação, mas, acima de tudo, esta tem de ser melhor organizada para ser incorporada em modelos de apoio à decisão.

A informação relativa aos diversos agentes envolvidos direta ou indiretamente no mercado da habitação pode ser dividida em três categorias: *i)* informação objectiva sobre a procura, respeitante ao número de famílias, ao seu rendimento disponível e à estrutura dos agregados familiares; *ii)* informação objectiva sobre a oferta, referente aos dados quantitativos e qualitativos do parque habitacional existente e às condicionantes técnicas e financeiras; e *iii)* informação subjetiva sobre a procura, correspondente às preferências e às expectativas dos compradores.

Existem vários modelos formais que descrevem o mercado habitacional em um dado momento. A teoria do consumo desenvolvida por Lancaster (1966) associada à análise de bens compósitos é o princípio básico do modelo dos preços hedônicos e foi aplicada pela primeira vez ao mercado da habitação por Rosen (1974), para avaliar as determinantes dos preços da habitação (Marques e Castro, 2010). A habitação é caracterizada por um conjunto de atributos, sendo escolhida de acordo com as suas características específicas e com as restrições de rendimento e preço de cada comprador (Costa, 2009). A literatura a este nível é bastante diversificada,⁵ destacando-se a nível nacional, por exemplo, os trabalhos realizados por Couto, Manso e Soeiro (2006), Marques e Castro (2007), Marques, Castro e Bhattacharjee (2009), Teixeira, Villamandos e Ocerin (2010), Marques e Castro (2010) e Batista e Marques (2010).

Apesar dos diversos trabalhos já realizados descreverem e analisarem a situação presente, a importância do sector da habitação justifica o esforço acrescido para desenvolver e aplicar conhecimento que sirva de base à tomada de decisão sobre estratégias e políticas de habitação. Mas, para que tal seja possível, é fundamental perceber como vai evoluir o mercado da habitação e os factores que o influenciam. Essa capacidade de previsão pode ser conseguida por meio da utilização de métodos estatísticos (cujas condições de aplicação são discutidas na secção seguinte), ou, quando estes métodos revelam-se limitados, recorre-se a

5. Ver Marques (2012), em que são apresentadas diferentes aplicações dos modelos hedônicos.

modelos prospetivos. Assim, o principal foco deste trabalho centra-se na discussão do contributo da análise prospetiva, enquanto ferramenta estratégica que promove a construção de visões futuras, com o objectivo de informar a tomada de decisão e mobilizar para a ação (Loveridge, 2009); em particular, será apresentada uma discussão exploratória da análise de cenários aplicada ao mercado da habitação. Este trabalho está estruturado em três secções, para além da introdução apresentada. A secção 2 contrapõe os dois principais métodos de previsão: *i*) modelos formais, resultantes da possibilidade de extrapolação de séries temporais, ou da definição de modelos dinâmicos; e *ii*) modelos prospetivos, baseados em duas categorias fundamentais, o método Delphi e a análise de cenários, salientando-se uma nova perspectiva que sugere a combinação de ambos. A secção 3 fundamenta o contributo da combinação da análise de cenários com o Delphi no contexto do mercado da habitação e descreve as dimensões definidas para o exercício de cenários. Na secção 4, ainda que de forma exploratória, são apresentados os cenários escolhidos para o exercício. Por fim, na secção 5 serão apresentadas algumas considerações sobre o trabalho desenvolvido.

2 MODELOS DE PREVISÃO

2.1 Modelos formais

Existem modelos analíticos que descrevem a evolução de uma determinada realidade ao longo do tempo, condicionada a um conjunto de factores. Estes modelos analíticos pressupõem a aplicação de formalismos rigorosos, mas a sua exequibilidade depende da disponibilidade de informação sobre o passado e da admissibilidade de que essa evolução seja subordinada a um padrão que pode ser extrapolado para o futuro. Os modelos formais considerados neste artigo podem ser divididos em dois grupos: *i*) modelos de extrapolação de séries temporais; e *ii*) modelos dinâmicos.

No modelo de extrapolação de séries temporais, as tendências evolutivas das variáveis, obtidas por meio da análise do seu comportamento passado, são prolongadas para um ponto no futuro. Para tal, admite-se que os parâmetros geradores das séries temporais são constantes ou têm uma tendência evolutiva constante, o que pressupõe que não há variáveis exógenas com capacidade para, no horizonte da previsão, alterar significativamente a série. Note-se, contudo, que é possível construir modelos mais sofisticados, em que as séries temporais são influenciadas pelo comportamento de variáveis exógenas.

Os modelos dinâmicos analisam as relações de causalidade entre os factores. Para que tal seja possível, é necessário conhecer os parâmetros que geram o processo dinâmico, assim como as condições de fronteira, que nos dão o ponto de partida para a simulação do processo. A aplicabilidade destes modelos requer que os factores fundamentais para a descrição da dinâmica do processo sejam endógenos; por outras palavras, admite-se que não há variáveis omissas que alterem significativamente o processo durante o horizonte da previsão.

2.2 Modelos prospetivos

Caso não se verifiquem as condições necessárias para aplicar os modelos formais referidos anteriormente, recorre-se a modelos prospetivos.

A prospetiva envolve um processo sistemático de olhar para o futuro da ciência, da tecnologia, da economia ou da sociedade, com o objectivo de formar opções estratégicas nas áreas consideradas relevantes. A análise prospetiva pode ser aplicada na tomada de decisão em empresas ou em organismos públicos e é especialmente adequada à análise dos impactes de tecnologias emergentes suscetíveis de produzir benefícios económicos e sociais (Martin, 1995).

A análise prospectiva é a descoberta de um espaço comum para o pensamento sobre o futuro e a preparação de abordagens estratégicas (Georghiou *et al.*, 2008).

Dentro das técnicas prospectivas destaca-se, neste trabalho, duas categorias fundamentais: *i)* o método Delphi, que permite parametrizar resultados com base na opinião de peritos; e *ii)* a análise de cenários, que possibilita a discussão de estratégias em situações de grande incerteza, com base em construções hipotéticas do futuro. De seguida são descritos, de forma sumária, o método Delphi e a análise de cenários e discutidas as suas condições de aplicação.⁶ Considera-se, ainda, uma nova abordagem que combina essas duas técnicas.

Delphi

Os exercícios Delphi baseiam-se em um processo estruturado de comunicação de um grupo de peritos, que possibilita a sua interação e, conseqüentemente, a sistematização de resultados sobre assuntos relativamente aos quais existe conhecimento incerto e incompleto (Alvarenga, Carvalho e Escária, 2007; Linstone e Turoff, 2002). A opinião dos peritos é obtida por meio de um questionário, presencial ou não, no qual lhes é perguntada a evolução expetável do valor de um conjunto de variáveis para um dado horizonte temporal. A descrição desta evolução pode limitar-se à previsão de um simples valor final ou, preferencialmente, corresponder a uma série temporal. O exercício pode ser realizado em várias rondas, que permitam aos peritos interagir e validar sucessivamente as suas respostas, até à estabilização das suas opiniões.

Esse método aplica-se a previsões para as quais não é possível extrapolar tendências bem definidas. Considerar que o método é aplicável significa reconhecer a validade do conhecimento tácito dos peritos e, conseqüentemente, que a média das respostas dadas é um estimador não enviesado dos parâmetros cujas concretizações futuras se quer prever.

A adoção de um processo iterativo decorre da hipótese de que este aumenta a eficiência do estimador (diminuindo, assim, o seu desvio padrão), não conduzindo ao seu enviesamento. Assim, a interação é um processo de aprendizagem para os peritos que conduz a resultados mais exatos, estando estes livres de processos em cadeia que os levem a optar por resultados decorrentes de narrativas mais convincentes, mas menos corretas. A eficiência do estimador depende também do número de participantes.

Em síntese, o método Delphi é sustentado na suposição de que a média das respostas dos peritos é equivalente ao que se obteria se fosse possível aplicar modelos formais, e por isso surge como substituto destes.

Cenários

Se as condições para aplicar o método Delphi não se verificarem e não existir informação para desenvolver modelos analíticos formais, então a solução alternativa é recorrer à análise de cenários.

Cenários são descrições de futuros alternativos, logicamente consistentes, que influenciam o processo de tomada de decisão na situação presente (CGEE, 2011); em lugar de fornecer previsões do futuro, dão-nos antevisões de possíveis horizontes (Börjesin *et al.*, 2006). A apresentação de cenários não é um fim em si mesmo; funciona como uma ferramenta que melhora a qualidade da tomada de decisão porque organiza, sistematiza e delimita incertezas (Wilson, 2000).

6. Ver Borges (2012) para mais desenvolvimentos.

Um cenário corresponde à materialização de um possível futuro, definido por um conjunto coerente e plausível, não necessariamente exato, de concretizações das variáveis que configuram o estado do sistema que queremos analisar. Por exemplo, se um dado exercício corresponder à definição de estratégias de desenvolvimento sustentável para o planeamento físico de uma cidade, os cenários escolhidos deverão dizer como será o mundo, em termos de alterações climáticas, recursos energéticos, técnicas construtivas, mobilidade, tecnologias de informação e comunicação e envolvente macroeconômica.⁷

A análise de cenários, em lugar de realizar previsões, tem como objectivo suscitar a discussão em um grupo de peritos sobre o que fazer perante a materialização de hipotéticos futuros. Os programas de ação delineados pelos peritos têm expetavelmente elementos comuns a todos os cenários, que prefiguram o que se designa como conjunto de ações robustas; estas devem ser preparadas de imediato. Simultaneamente, é de esperar que outras ações sejam contingentes à concretização de cenários específicos; para se decidir sobre elas, é conveniente aguardar por um momento em que seja possível prever com alguma certeza para que cenário estamos a caminhar.

Método misto: cenários e Delphi

Pode acontecer que o exercício Delphi seja inadequado, por se considerar que as previsões dos peritos são fortemente condicionadas pela evolução de variáveis exógenas que não conseguem prever. Quer isto dizer que, na impossibilidade de fazer previsões genéricas, os peritos poderão ser capazes de estimar padrões de evolução quando condicionais a cenários. Por outras palavras, pressupõe-se que o valor médio das respostas dos peritos, condicionais aos elementos exógenos descritos nos cenários, aproxima-se da média real. Se este for o caso, estão reunidas as condições para aplicar um método misto. Embora pouco comum na literatura de referência, esta metodologia já foi desenvolvida em alguns trabalhos (ver, por exemplo, o exercício de prospetiva regional para a elaboração do plano regional do ordenamento do território da região Centro).⁸

A combinação de ambos os métodos pode ser realizada de duas formas. A primeira consiste em considerar que os cenários são um instrumento auxiliar do questionário Delphi e resolvem o problema da previsão, ao fixarem as variáveis exógenas. Neste caso, o objectivo é obter valores para um conjunto de variáveis ao longo do tempo [X_{1t} , X_{2t} , X_{3t} ... X_{it}] que dependem das variáveis exógenas que materializam cada cenário. Esta hipótese pode ser traduzida por:

$$X_{it} = f_i(Y_{1t}, Y_{2t}, \dots, Y_{kt}), \quad (1)$$

em que X_{it} representa a previsão de uma variável ao longo do tempo, e Y_{kt} as concretizações do cenário i .

No segundo caso, o exercício de cenários e o questionário Delphi são utilizados conjuntamente para a atribuição de pesos em métodos de análise multicritério de políticas ou projetos (ver, por exemplo, o projeto Bridge, em que foi desenvolvido um sistema de suporte à decisão e à avaliação para os governos locais de cinco cidades europeias, no domínio do planeamento urbano).

7. Ver, por exemplo, projeto Bridge, em que é desenvolvido um sistema de suporte à decisão. Para mais desenvolvimentos, consultar Chrysoulakis *et al.* (2010).

8. Para informação mais detalhada, consultar Marques *et al.* (2009).

Esse método é adequado para a avaliação de várias alternativas de um projeto, que dependem da concretização dos cenários previstos. Assim, a avaliação das várias alternativas depende de uma função multicritério, sendo os peritos convidados a atribuir pesos a um conjunto de critérios, condicionais a cenários. Por outras palavras, a avaliação é realizada em função do desempenho esperado para cada critério (*scores*) e das valorizações (pesos) atribuídas a cada critério.

$$V_i = f(Z_{1i}, Z_{2i}, Z_{3i}, \dots, Z_{ni}, \alpha_1, \alpha_2, \alpha_3, \dots, \alpha_i), \quad (2)$$

em que V_i representa o valor da alternativa i do projeto; Z_{ni} corresponde aos critérios, isto é, às concretizações para cada alternativa das várias realizações e funcionalidades previstas para o projeto (por exemplo, número de fogos construídos, emprego criado, melhoria de qualidade estética de uma área urbana); e α_i define as valorizações, isto é, os pesos atribuídos a cada concretização ou funcionalidade.

Nesse caso, admite-se que os pesos, ou seja, as avaliações subjetivas da importância dos diferentes critérios, dependem da concretização dos cenários. Esta hipótese pode ser traduzida por:

$$\alpha_i = f_i(Y_{1i}, Y_{2i}, \dots, Y_{ki}). \quad (3)$$

Em suma, os cenários enquanto possíveis configurações do futuro, que integram a variabilidade das variáveis exógenas, possibilitam o enquadramento da ação e podem ser, como se demonstra nos casos expostos anteriormente, uma ferramenta auxiliar do método Delphi.

3 MERCADO DE HABITAÇÃO NO CONTEXTO DO EXERCÍCIO DE CENÁRIOS

O exercício proposto baseia-se no projeto Donut, que aplica modelos econométricos e combina técnicas de análise prospetiva (exercício de cenários e os questionários Delphi).

No contexto do mercado da habitação, a complexidade e a volatilidade dos factores que determinam as tendências criam fortes barreiras ao uso dos métodos analíticos formais, descritos na secção 2. No entanto, é razoável admitir que há um considerável acervo de informação, disseminado por diversos agentes e especialistas envolvidos no mercado da habitação, embora distribuído de forma segmentada e assimétrica. Essa informação, não sendo suficiente para gerar previsões corretas quando é usada individualmente, pode sê-lo se os seus detentores a combinarem por meio de um processo interativo. É esse o objectivo do método Delphi, baseado no pressuposto de que as respostas dos especialistas, sustentadas em conhecimento e informação parciais, têm valores médios que convergem para a média real. Contudo, o mercado da habitação sofre pressões de elementos exógenos que afetam a realidade e a sua evolução. A avaliação dos peritos não considera a influência desses elementos, o que inviabiliza a aplicação tradicional do questionário Delphi. Se os cenários forem desenhados de forma a representar concretizações particulares das variáveis exógenas acima referidas, eles podem viabilizar as previsões dos especialistas e, assim, tornar válida a aplicação do método Delphi. É essa a justificação do método misto que nos propomos desenvolver.

Em síntese, a aplicação desse método permite construir futuros alternativos, por meio da análise de cenários, e informar a tomada de decisão com base na opinião de peritos, recorrendo ao questionário Delphi.

No exercício prospetivo proposto, as metodologias são combinadas das duas formas descritas anteriormente.

Primeiro, os peritos fazem a previsão das variáveis de acordo com cada cenário. Neste caso, eles são confrontados com valores atuais de indicadores relacionados com o parque habitacional, para posteriormente estimarem valores condicionais à materialização de cada cenário. Estes indicadores podem ser, por exemplo, a composição por tipologia do parque habitacional, a densidade de alojamentos e edifícios e a dimensão média dos fogos.

No segundo caso, os peritos são convidados a atribuir pesos a um conjunto de critérios condicionais a cenários. Neste contexto, são apresentados os critérios fundamentais para a definição de políticas de habitação, para que os peritos identifiquem os aspetos mais importantes no caso de cada cenário materializar-se. Estes critérios podem ser, por exemplo, a sustentabilidade habitacional, a reabilitação urbana, o apoio ao desenvolvimento tecnológico e o financiamento parcial dos encargos com habitação destinado a grupos sociais específicos (mercado de arrendamento/aquisição de casa própria).

Em ambos os casos, as respostas dos peritos dependem da análise de cenários. No sentido de estruturar essa análise apresenta-se, no ponto seguinte, uma breve descrição das dimensões dos cenários.

3.1 Dimensões básicas para o exercício de cenários

A qualidade dos cenários depende da identificação dos principais elementos que refletem a envolvente exógena do fenómeno em estudo. Entretanto, o critério de parcimônia aconselha que o espaço dos cenários seja baseado em um conjunto reduzido de elementos básicos.

No mercado da habitação, tendo em conta a complexidade várias vezes referida, os cenários podem ser definidos segundo as seguintes dimensões básicas: *i*) estrutura social e económica; *ii*) ambiente político e cultural; e *iii*) energia, ambiente natural e ordenamento do território.

A dimensão social e económica

A primeira dimensão centra-se na estrutura socioeconómica que condiciona a procura e a oferta de habitação.

Por um lado, a componente demográfica tem óbvias ligações com o mercado da habitação, na medida em que, conhecendo as características da população, particularmente a população total, a distribuição por grupos etários, a dimensão média e a estrutura das famílias, é possível quantificar as necessidades habitacionais. Por outro lado, a conjuntura macroeconómica condiciona o crescimento económico e a evolução dos mercados financeiros.

O crescimento económico é um elemento estruturante para a definição do rendimento global e, conseqüentemente, do rendimento disponível das famílias e dos seus padrões de consumo; as disparidades na distribuição do rendimento conduzem à segmentação do mercado da habitação. Por sua vez, a evolução do mercado financeiro determina a capacidade de investimento dos promotores e a capacidade de financiamento das famílias, o que reforça o papel do sistema financeiro na determinação das condições de crédito.

Com base na informação descrita anteriormente, é possível transformar as necessidades objectivas das famílias em procura efetiva.

O ambiente político e cultural

A segunda dimensão incide sobre o sentimento político dominante, que induz formas distintas de ordenamento e valorização do território. O papel do sector público, enquanto regulador dos mecanismos de mercado, depende da situação econômica e do contexto político-ideológico. Esses elementos determinam o peso do Estado, no que diz respeito à capacidade financeira e aos correspondentes meios para atender a políticas sociais, assim como à forma de regulamentar o mercado e impor políticas de ordenamento do território.

A situação financeira do Estado determina a capacidade de promover habitação social, atribuir subsídios, definir políticas fiscais, intervir no mercado fundiário e, desta forma, influenciar os custos de construção. Assim, ou a habitação é considerada uma necessidade básica e o Estado assume um papel central no suprimento das carências habitacionais, ou se assiste a uma lógica dominada pelo mercado, em que cada um age em função das suas possibilidades e preferências.

A intervenção do Estado na regulamentação do mercado reflete-se também na definição de critérios mais ou menos rigorosos para o desenho urbano. A este respeito, destacam-se medidas que restringem a localização e a estética do edificado, e políticas fiscais que influenciam o comportamento de proprietários e de investidores. Em suma, a intervenção do Estado passa por aplicar, com maior ou menor intensidade, instrumentos de regulação e de gestão urbanística, que determinem a capacidade de a sociedade integrar os gostos individuais em um padrão estético e funcional coletivo, assim como estratégias de fiscalidade e financiamento que enquadrem políticas de habitação social, promovam a reabilitação urbana ou combatam a desertificação dos centros das cidades.

Dimensão energia, ambiente natural e ordenamento do território

A terceira dimensão está ligada às pressões do meio ambiente, em particular à disponibilidade de recursos energéticos e à capacidade de substituir as energias fósseis, garantindo uma transição gradual para a utilização de energias renováveis. A dimensão energética levanta duas questões fundamentais. Por um lado, a eficiência térmica da habitação e dos espaços exteriores urbanizados e, por outro, os padrões de dispersão ou concentração do edificado.

Em um cenário dominado por fortes restrições ambientais, a necessidade de minimizar os custos de transporte e de otimizar o balanço entre conforto térmico e consumo energético são questões centrais que necessariamente se sobreporão a considerações de natureza estética ou ao usufruto do espaço que a urbanização dispersa permite. Neste cenário, a evolução tecnológica tenderá a ser conduzida para a criação de materiais isolantes e para a utilização crescente do espaço construído como fonte de energia. Haverá, também, fortes pressões para que o desenho urbano preocupe-se com questões como a exposição solar do edificado, o albedo dos espaços edificados e não edificados e a utilização da vegetação como reguladora da qualidade do ar. Eventuais consequências de alterações climáticas refletir-se-ão também no combate à tendência decrescente de impermeabilização do solo e no controlo dos leitos de cheia.

Pelo contrário, em um cenário com menores restrições energéticas e ambientais, as preocupações acima referidas podem ser equilibradas com objectivos de natureza estética e funcional de diversa ordem.

4 CENÁRIOS

Os cenários a seguir apresentados resultam da combinação das dimensões explicitadas anteriormente, correspondendo, a cada uma, situações extremas ou intermédias, simbolizadas pelos sinais +, - e 0, aos quais, como é óbvio, não correspondem qualquer juízo de valor (quadro 1). Tipicamente, as dimensões dos cenários limitam-se a ser concretizadas por situações extremas; no entanto, como o caso presente mostra, pode haver cenários cuja coerência requeira a admissão de situações intermédias em uma das dimensões.

A combinação dessas três dimensões gera 27 cenários (ou nove, caso não se considerem situações intermédias). Em qualquer dos casos é um número excessivo, dado o tempo disponível para a realização deste exercício. Admitindo o máximo viável de três cenários, foram escolhidos os que configuram situações mais contrastantes e que conseqüentemente têm melhores condições para estimular a discussão entre os peritos.

A apresentação dos cenários deverá ser feita contrabalançando a necessidade de os relacionar com a evolução do mercado da habitação e de conferir suficiente liberdade à discussão com os peritos. Se este balanço não for conseguido, corre-se o risco de não tornar perceptíveis as implicações dos cenários no mercado habitacional ou, inversamente, condicionar a discussão e enviesar as respostas dos peritos.

QUADRO 1

Cenários escolhidos para o exercício

	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3
D1. Economia	+	+	-
D2. Estado	+	-	0
D3. Energia	+	+	-

Fonte: Grupo de Estudos em Território e Inovação da Universidade de Aveiro (Getin/UA).

4.1 Cenário 1 – habitação: uma responsabilidade e uma escolha coletiva em uma sociedade que pode escolher

Esse cenário descreve a cidade do futurismo utópico e otimista. A disponibilidade de recursos financeiros, proporcionada por uma economia próspera, permite desenvolver ambiciosos programas habitacionais que não restringem a capacidade de escolha da população. Neste cenário, o racionalismo impulsiona o ordenamento do território e as pessoas, sem abdicarem da sua liberdade, agem em uma lógica de interesse coletivo. Esse racionalismo encara a habitação como um instrumento utilitário, concebido para proporcionar o máximo conforto sem gastos excessivos.

As oportunidades de ascensão social geradas pelo bom desempenho econômico, combinadas com o papel do Estado como responsável pela distribuição equitativa do rendimento, geraram uma sociedade em que predomina uma classe média com elevado poder de compra. Isto permite a construção de um parque habitacional que combina o conforto e a qualidade estética, proporcionados pelo progresso tecnológico, com a coerência funcional do tecido urbano, resultante da aceitação coletiva de um planeamento que associa participação e rigor. A consciência ambiental, a valorização do patrimônio histórico e a aceitação crescente de que o transporte coletivo, flexibilizado pelo uso intensivo de tecnologia da informação, é a forma mais eficiente de combinar mobilidade, conforto e eficiência energética, estão na base da adesão a uma rigorosa disciplina urbanística por parte de uma sociedade que preza a liberdade individual.

Tendo conseguido uma transição gradual para o uso de energias renováveis e debelar as ameaças decorrentes do aquecimento global, a sociedade não conhece restrições à mobilidade que obriguem à concentração espacial do edificado, estando na moda os conceitos de suburbanização ordenada e policentrismo.

4.2 Cenário 2 – habitação: uma responsabilidade e uma escolha individual em uma sociedade que pode escolher

Esse cenário descreve a cidade que acompanha o sucesso da sociedade de mercado, em que um Estado reduzido, mas eficiente, limita-se a regular uma economia descentralizada e movida pela iniciativa privada. O forte crescimento das profissões sustentadas no conhecimento, na criatividade e na tecnologia e o investimento maciço no ensino, como forma de ascensão social, geram uma sociedade em que a competitividade não conduziu a exageradas desigualdades sociais.

Nesse contexto, as funções simbólicas da habitação, encarada como montra do sucesso individual e instrumento de afirmação de *status*, têm uma crescente importância. A exaltação da tecnologia e da criatividade arquitetônica conduziram a uma forte competição em torno da concessão de casas futuristas em que originalidade, conforto e estética confrontam-se permanentemente. A cultura de responsabilidade individual, a consciência ambiental e a valorização do patrimônio histórico confluíram em uma lógica de auto-organização em que a expressão da liberdade individual convive com níveis razoáveis de ordenamento urbanístico.

Tendo conseguido uma transição gradual para o uso de energias renováveis e debelar as ameaças decorrentes do aquecimento global, a sociedade não conhece restrições à mobilidade, que é crescentemente complementada com o uso intensivo de tecnologia da informação e a densificação das relações no espaço virtual. A dicotomia cidade-campo é cada vez mais tênue e a combinação de individualismo com auto-organização de pequenos grupos conduziu à fragmentação do tecido urbano. A procura da coerência urbanística, sem que seja posta em causa a liberdade individual, é um objectivo perseguido, mas não totalmente alcançado.

4.3 Cenário 3 – habitação em uma sociedade com poucas opções

Esse cenário descreve a cidade que sobrevive em um contexto de estagnação econômica e crescentes problemas ambientais. As disfunções do sistema financeiro, evidenciadas pelas crises do início do século XXI, não foram corrigidas, o que se traduziu em escasso crescimento econômico e na deficiente tradução do progresso tecnológico em eficiência produtiva.

A interação da estagnação econômica com o aprofundamento das desigualdades sociais tem como consequência a redução do poder de compra e o crescente dualismo social. A erosão da classe média teve dramáticas implicações no mercado da habitação e nas técnicas construtivas, subordinadas à necessidade de contenção de custos. A estética e a qualidade ambiental são luxos que os poucos que os podem suportar exibem ostensivamente. A preservação do patrimônio histórico é igualmente um luxo, limitado aos edifícios e núcleos urbanos de valor excepcional.

Às disfunções do sistema financeiro acrescem os problemas decorrentes da escassez de recursos energéticos, consequência do esgotamento dos combustíveis fósseis e da insuficiente capacidade das fontes alternativas para os substituir. Daqui resultam crescentes restrições à mobilidade que o uso das telecomunicações e da informática apenas parcialmente compensa.

A instabilidade social, a necessidade de racionalizar o uso de recursos escassos e a desilusão com a economia de mercado, incapaz de se regenerar e reconduzir a sociedade a uma dinâmica de crescimento, favoreceram o aparecimento de um Estado forte e interventivo, no que respeita à manutenção da ordem e à regulação do sistema macroeconómico. Contudo, as restrições financeiras dificultam a intervenção no mercado habitacional, em particular no que respeita às políticas de apoio aos segmentos mais necessitados. O Estado regula o desenho urbano, impõe uma severa política de densificação do espaço construído e promove intensamente a reabilitação de centros históricos, menos por razões de preservação do património do que pela necessidade de concentrar o povoamento e reduzir os custos de mobilidade.

O Estado impõe, também, uma política rigorosa de eficiência energética, quer por meio da forte taxaço dos combustíveis, quer pela imposição de uma estrita regulamentação das condições de isolamento térmico. Esta condicionante, aliada à escassez de meios financeiros, orientou o desenvolvimento das técnicas construtivas e o desenho arquitetónico, no sentido da eficiência energética em detrimento de considerações de conforto e qualidade estética. Excetuam-se os aglomerados exclusivos, em que os mais ricos aplicam os seus lucros, resguardados por uma forte segurança policial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho centra-se na justificação da importância das técnicas de prospetiva como instrumento de apoio à decisão e à definição de políticas de habitação, e na discussão das suas condições de aplicação, sendo apresentadas, de forma exploratória, em termos de grandes dimensões exógenas. A passagem dos esboços aqui apresentados em cenários concretos no âmbito da habitação e adaptados aos objectivos do questionário Delphi requer a participação de peritos com competências tão multidisciplinares como aquelas que são necessárias para compreender toda a complexidade do fenómeno da habitação.

REFERÊNCIAS

- ALVARENGA, A.; CARVALHO, P.; ESCÁRIA, S. **Delphi**: métodos e aplicações. Lisboa: MAOTDR, 2007. (Documento de Trabalho, n. 5/2007).
- BATISTA, P.; MARQUES J. A geografia regional da habitação em Portugal continental. *In*: WORKSHOP DA APDR: CASOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 5., 2010, Coimbra. **Anais...** Coimbra: ADPR, 2010.
- BJÖRJESON, L. *et al.* Scenario types and techniques: towards a user's guide. **Futures**, v. 38, n. 7, p. 723-739, 2006
- BORGES, M. A análise prospetiva: o caso do mercado da habitação. 2012. Tese (Mestrado) – Universidade de Aveiro, Aveiro, 2012.
- CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Conceituação**. Brasília: CGEE, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/iwb6OR>>.
- CHRYSOULAKIS, N. *et al.* Accounting for urban metabolism in urban planning: the case of Bridge. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON DESIGN & DECISION SUPPORT SYSTEMS IN ARCHITECTURE AND URBAN PLANNING, 10., 2010, Eindhoven. **Annals...** Eindhoven: Technical University of Eindhoven, 2010.
- COSTA, J. S. Mercado fundiário e habitação. *In*: COSTA, J. S. (Org.). **Compêndio de economia regional**. Parede: Principia, 2009. v. 1, c. 17.

- COUTO, P.; MANSO, A.; SOEIRO, A. Análise comparativa de valores de imóveis para habitação. *In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE QUALIDADE NA CONSTRUÇÃO*, 2., 2006, Lisboa. **Anais...** Lisboa: Universidade do Porto, 2006.
- GEORGHIOU, L. *et al.* **The handbook of technology foresight: concepts and practice.** Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2008.
- LANCASTER, J. A new approach to consumer theory. **Journal of Political Economy**, v. 74, n. 2, p. 132-157, 1966.
- LINSTONE, H.; TURROFF, M. **The Delphi method: techniques and applications.** Massachusetts: Addison Wesley Publishing, 2002.
- LOVERIDGE, D. **Foresight: the art and science of anticipating the future.** New York: Taylor & Francis, 2008.
- MARQUES, J. **The notion of space in urban housing markets.** 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Aveiro, Aveiro, 2012.
- MARQUES, J.; CASTRO, E. Modelo de preços hedónicos para a habitação em Portugal: uma abordagem empírica. *In: ENCONTRO NACIONAL DA APDR – RECRIAR E VALORIZAR O TERRITÓRIO*, 13., 2007. **Anais...** Angra do Heroísmo: APDR, 2007.
- _____. Modelação do mercado da habitação. *In: VIEGAS, J.; DENTINHO, T. Desafios emergentes para o desenvolvimento regional.* Parede: Principia, 2010.
- MARQUES, J.; CASTRO, E., BHATTACHARJEE, A. A localização urbana na valorização residencial: modelos de autocorrelação espacial. *In: ENCONTRO DA APDR*, 15., 2009, Cabo Verde. **Anais...** Cabo Verde: APDR, 2009.
- MARQUES, J. *et al.* Exercício de prospectiva para a região Centro: análise de cenários e questionário Delphi. **Revista de Estudos Regionais**, n. 19, p. 111-131, 2009.
- MARTIN, B. R. Foresight in science and technology. **Technology Analysis and Strategic Management**, v. 7, n. 2, p. 139-168, 1995.
- ROSEN, S. Hedonic prices and implicit markets: product differentiation in pure competition. **The Journal of Political Economy**, v. 82, n. 1, p. 35-55, 1974.
- TEIXEIRA, M.; VILLAMANDOS, N.; OCERIN, J. Factores formadores do preço da habitação em Portugal: uma abordagem hedónica. *In: COLÓQUI IBÉRICO DE ESTUDOS RURAIS*, 8., 2010, Cáceres. **Annais...** Cáceres: Utad, 2010.
- WILSON, I. From scenario thinking to strategic action. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 65, n. 1, p. 23-29, 2000.

LISBOA INTERROMPIDA: TRANSFORMAÇÕES OU DESAFIOS?¹

Inês Moreira²

José Vargas³

Sofia Morgado⁴

RESUMO

Este artigo tem como objeto o impacto de dinâmicas associadas ao período que vários autores referem-se atualmente como “idade da escassez” que, integrado na contemporaneidade, vem se instalando desde meados de 1980, com a queda do muro de Berlim, as transformações sociais em face de uma pós-secularização e, naturalmente, a crise econômica e financeira com origem nos Estados Unidos, a partir de 2001, e estendendo-se à Zona Euro (ZE). A par com diversas cidades europeias (Barcelona, Milão, Londres), ocorrem, na área metropolitana de Lisboa, duas tendências de grande relevância para uma nova reorganização territorial. Não apenas em termos funcionais, mas consistindo, sobretudo, no aparecimento de fenômenos de grande disparidade entre áreas mais ou menos periféricas (por exemplo, em termos de crescimento, ocupação, localização de funções associadas a uma nova economia), sem o efeito de pendularidade que a idade moderna introduziu, originando o grande desenvolvimento suburbano e monofuncional. Dois tópicos dialogam, contribuindo para uma síntese crítica: *i)* as transformações atuais e a sua materialização sobre as áreas de aglomerações econômicas, espelhando a dependência internacional e das políticas sectoriais das décadas passadas (políticas econômicas, sociais, de transportes, ambientais, urbanas etc.) em confronto com os processos urbanos que foram interrompidos e as suas consequências para a vivência metropolitana; e *ii)* o esvaziamento da cidade e a tendência inversa nas áreas periurbanas de caráter marcadamente rural, que começam a mostrar um crescimento demográfico relevante, muito pelos novos acessos rodoviários e pelo aparecimento de polos empresariais ligados ao sector terciário e a atividades industrial-logísticas que, entretanto, pelas dificuldades atuais, por vezes ficam sitiadas pela falta crescente de equipamentos, acessibilidade a bens e, inclusivamente, à informação. Trata-se de uma oportunidade para refletir sobre o planeamento da área metropolitana de Lisboa, nos seus vários níveis e sobre políticas sectoriais, dependentes de flutuações de agentes externos, que influem a competitividade e a consequente ocupação espacial (consumo e abandono de terreno em relação às suas funções e à capacidade de gerar riqueza por parte da ocupação), com referência a situações nas quais essa problemática foi positivamente abordada em termos de intervenção urbanística. As alterações legislativas mais recentes serão também consideradas.

1. Os autores agradecem à Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) e ao Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design (Ciaud/Faul). *E-mail*: <inesmoreira@gmail.com>

2. Investigadora-colaboradora do Ciaud/Faul. *E-mail*: <inesmoreira@gmail.com>

3. Investigador-colaborador do Ciaud/Faul. *E-mail*: <josevargas@fa.ulisboa.pt>

4. Professora Auxiliar da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa (FA-UL), com Doutoramento e Agregação em Urbanismo e investigadora do Ciaud/Faul. *E-mail*: <smorgado@fa.ulisboa.pt>

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objeto uma reflexão sobre o impacto no território da Lisboa metropolitana, de dinâmicas associadas ao período atual, que diversos autores têm identificado como *idade da escassez*. Integrada na contemporaneidade, e genericamente conhecida como pós-industrial, caracteriza-se por tendências que se têm instalando desde meados de 1980, com a queda do muro de Berlim, transformações sociais em face de uma pós-secularização e, naturalmente, a crise econômica e financeira com origem nos Estados Unidos, a partir de 2001, extensível à Zona Euro (ZE). Exploratória, ainda, a abordagem reúne resultados preliminares de investigação doutoral⁵ que se complementam e articulam com o projeto *Formas de Produção do Espaço Metropolitano de Lisboa [1940-2011]*,⁶ em conclusão na Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa. Permite, crê-se, uma abertura a perspectivas renovadas sobre as tendências conjunturais do presente, associadas a dinâmicas de *escassez* nos seus vários níveis e aceções – produtivos, populacionais e também urbanos.

2 REINVENTAR A CIDADE NOS LIMITES DA ESCASSEZ

A reconfiguração política do espaço europeu sequente à queda do muro de Berlim, em 1989, e o alargamento da União Europeia (UE) ajudam a balizar este período marcado por rupturas várias, que os contornos da atual conjuntura, já desde meados da primeira década do século XXI, confirmam e os primeiros autores anunciavam. Introduzido como questão crítica por filósofos como Lyotard (1979 *apud* Lyotard, 1993), o pós-moderno inaugura, em paralelo com o pós-industrial ou o pós-fordista, um período marcado por crises sucessivas. Contrariamente ao progressismo da cidade moderna que se expandia, as cidades do tempo pós-industrial começam por resistir, reconvertendo, requalificando e revitalizando o construído, primeiro devoluto de indústria e, mais tarde, de habitantes.

Perante a inversão funcional que caracteriza a cidade pós-industrial relativamente ao período anterior, de forte crescimento como reação ao pós-guerra, requer-se um ajustamento em termos de conhecimento dos fenômenos em presença, de modo a propor instrumentos de planeamento e de gestão urbanísticos, e políticas e soluções adequadas.

Nos campos da investigação e da intervenção, identificam-se diversas tendências de retração sobre a metrópole:

- a evidência da contração do urbano (Oswalt *et al.*, 2006) em face do envelhecimento⁷ e das migrações conduzindo à diminuição populacional, sobretudo nos países tecnologicamente mais avançados;
- o crescimento do campo sobre a cidade (Agnoletto e Guerzoni, 2012), reforçando o desenvolvimento de práticas rurais em solo urbano, como atividade de subsistência e manutenção de uma paisagem coletiva,⁸ produção de alimentos e de energia res-

5. Nomeadamente as investigações doutorais de Inês Moreira, com o título *Filamentos Metropolitanos: a emergência de morfologias especializadas no território metropolitano de Lisboa*, concluída a 6 de Abril de 2016, na Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa e no Departamento d'Urbanisme i Ordenació del Territori da Universidad Politècnica de Catalunya (Duot/UPC), e de José Vargas, com o título provisório *O Esvaziamento Urbano na Área Metropolitana de Lisboa*, em desenvolvimento na Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa.

6. Disponível em: <<http://goo.gl/9130lh>>.

7. Como se confirma pela comemoração, em 2012, do ano europeu do envelhecimento ativo e da solidariedade intergeracional, ou a criação do Instituto do Envelhecimento, sediado na Universidade de Lisboa, com direção do professor Manuel Villaverde Cabral.

8. Por exemplo, Urban Food Justice, uma plataforma social sobre agricultura urbana organizada por Chiara Tornaghi (Universidade de Leeds, Inglaterra). Disponível em: <<http://goo.gl/6AJFW>>.

peitando o ambiente. Refira-se à assunção de um *urbanismo ecológico* (Mostafavi e Doherty, 2010);

- o decréscimo de recursos diversos, sobretudo econômicos e sociais, acompanhado de falência de estruturas institucionais, e a emergência de plataformas cívicas⁹ e redes sociais, novas práticas de dimensões criativa e cultural.¹⁰

Esses temas abrem perspectivas, por vezes inesperadas, sobre a condição da cidade atual: o urbano e as relações sociais com os espaços de proximidade; um outro olhar sobre um território metropolitano que se reflete, necessariamente, no pensamento, nas configurações funcionais, nas ações informais ou programadas.

A par de diversas cidades europeias (Barcelona, Milão, Londres), ocorrem, na área metropolitana de Lisboa (AML), duas tendências de grande relevância para uma nova reorganização territorial. Não apenas em termos funcionais, mas consistindo, sobretudo, no aparecimento de fenômenos de grande disparidade entre áreas mais ou menos periféricas (por exemplo, em termos de crescimento, ocupação, localização de funções associadas a uma nova economia), sem o efeito de pendularidade que a idade moderna introduziu, originando o grande desenvolvimento suburbano e monofuncional.

Dois tópicos dialogam nessa reflexão.

- 1) As transformações atuais e a sua materialização sobre as áreas de aglomerações econômicas, espelhando a dependência internacional e das políticas sectoriais das décadas passadas (políticas econômicas, sociais, de transportes, ambientais, urbanas etc.), em confronto com os processos urbanos que foram interrompidos e as suas consequências para a vivência metropolitana.
- 2) O esvaziamento da cidade e a tendência inversa nas áreas periurbanas de carácter marcadamente rural, que começam a mostrar um crescimento demográfico relevante, muito pelos novos acessos rodoviários e pelo aparecimento de polos empresariais ligados ao sector terciário e a atividades industriais e logísticas, que, entretanto, devido às dificuldades atuais, por vezes ficam sitiadas pela falta crescente de equipamentos, acessibilidade a bens e, inclusivamente, à informação.

Trata-se, crê-se, de uma oportunidade para refletir sobre o planeamento da AML, nos seus vários níveis e sobre políticas sectoriais, dependentes de flutuações de agentes externos, que influem na competitividade e na consequente ocupação espacial.

3 DESPEJO RESIDENCIAL

Foi no início do século XXI que o fenómeno da contração urbana, o *urban shrinkage*, e as cidades em contração que resultam da ocorrência do fenómeno, as *shrinking cities*, passaram a ser tema de debate de investigadores e profissionais do planeamento urbano e regional, um pouco por todo o mundo e de um modo muito particular na Europa. Trata-se de um fenómeno global, estrutural e multidimensional, que ocorre em simultâneo com processos de declínio demográfico e económico. Estes processos, isolados ou combinados, podem afetar regiões, áreas metropolitanas, cidades, ou apenas parte delas (Pallagst, 2005).

9. Refiram-se projetos de investigação em curso, como *scarcity and creativity in the built environment* (Scibe) – *humanities in the European research area* (Hera) –, coordenado por Jeremy Till (Central Saint Martin's College of Arts and Design, Inglaterra). Disponível em: <<http://goo.gl/poYK9K>>.

10. Por exemplo, grupos que se reúnem em torno de práticas como a permacultura, já bastante divulgada em Portugal e que preconiza o abandono da cidade em benefício de um retorno a uma certa condição original, mas de carácter pós-urbano. Um tempo *post-urbain* foi primeiramente referido por Françoise Choay (Merlin e Choay, 1988).

Na sua forma clássica, o fenômeno de contração urbana verificado no final dos anos 1990 e início deste século, bastante evidente no Leste da Alemanha, resultou essencialmente de processos de desindustrialização e de suburbanização, muito pelo desenvolvimento da rede de infraestruturas rodoviárias e pela oferta de novas tipologias de habitação na periferia (Grossmann, Haase e Rink, 2008). No entanto, começa a ser consensual entre autores que o impacto das transformações demográficas que resultam em uma perda seletiva de população, como maior enfoque nas baixas taxas de natalidade, no envelhecimento da população e na diminuição do tamanho e composição do agregado familiar, representam um desafio para as próximas décadas, transversal ao território europeu.

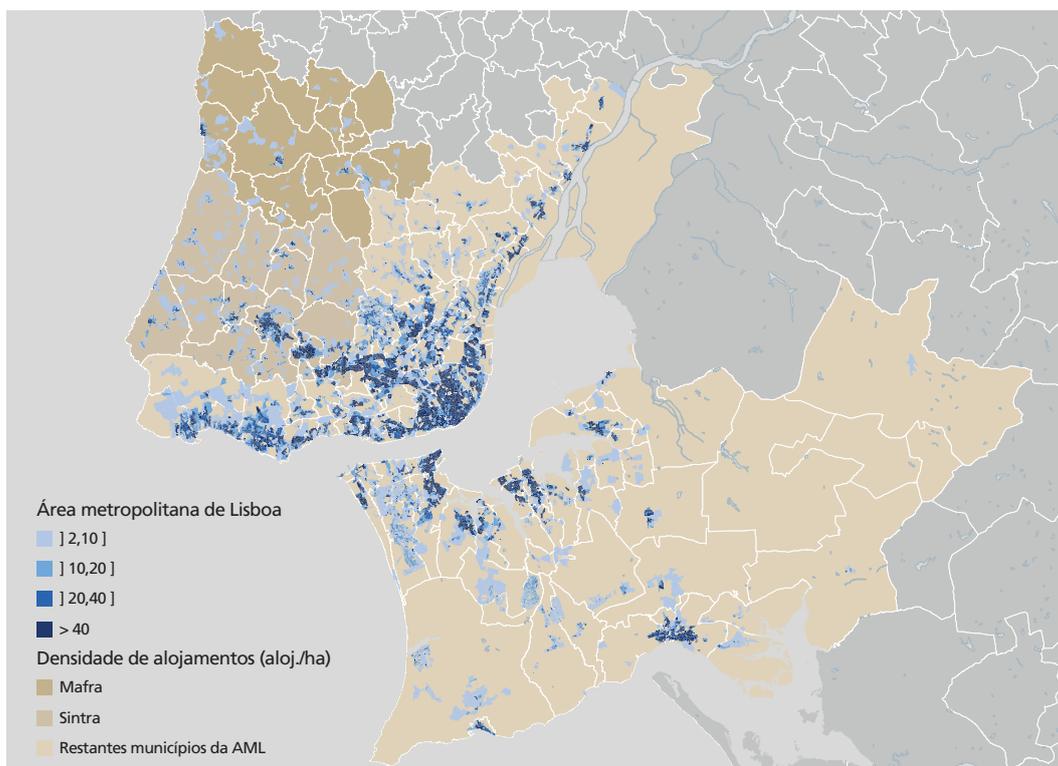
De acordo com o Eurostat (EU, [s.d.]), a atual situação demográfica na UE-27 é caracterizada pelo crescimento contínuo da população, que se deve essencialmente a saldos migratórios positivos. Excetuam-se a Espanha, a França, a Holanda, a Eslováquia e o Reino Unido, em que o crescimento natural positivo é o factor que sustenta o crescimento demográfico. Contrariando a tendência generalizada no contexto europeu, verifica-se que oito Estados-membros apresentam um declínio populacional, nomeadamente nos Estados Bálticos (Estônia, Letônia e Lituânia) nos países do Leste (Bulgária, Hungria e Romênia), na Alemanha e em Malta. Este decréscimo populacional deve-se essencialmente a uma situação de crescimento natural e saldo migratório negativos (Comissão Europeia, 2010b).

A AML segue as tendências demográficas verificadas nas regiões desenvolvidas da Europa, evidenciando um processo de envelhecimento populacional, mais visível nos seus centros históricos, com especial relevo para o centro histórico de Lisboa. O envelhecimento generalizado da população, a taxa de natalidade mais baixa e a diminuição da dimensão média da família¹¹ (que na AML passou de 2,9 residentes por família clássica, em 1991, para 2,4, em 2011), leva ao aumento da densidade de alojamentos e à diminuição das densidades populacionais e justifica o aumento do número de alojamentos em todos os municípios da AML.

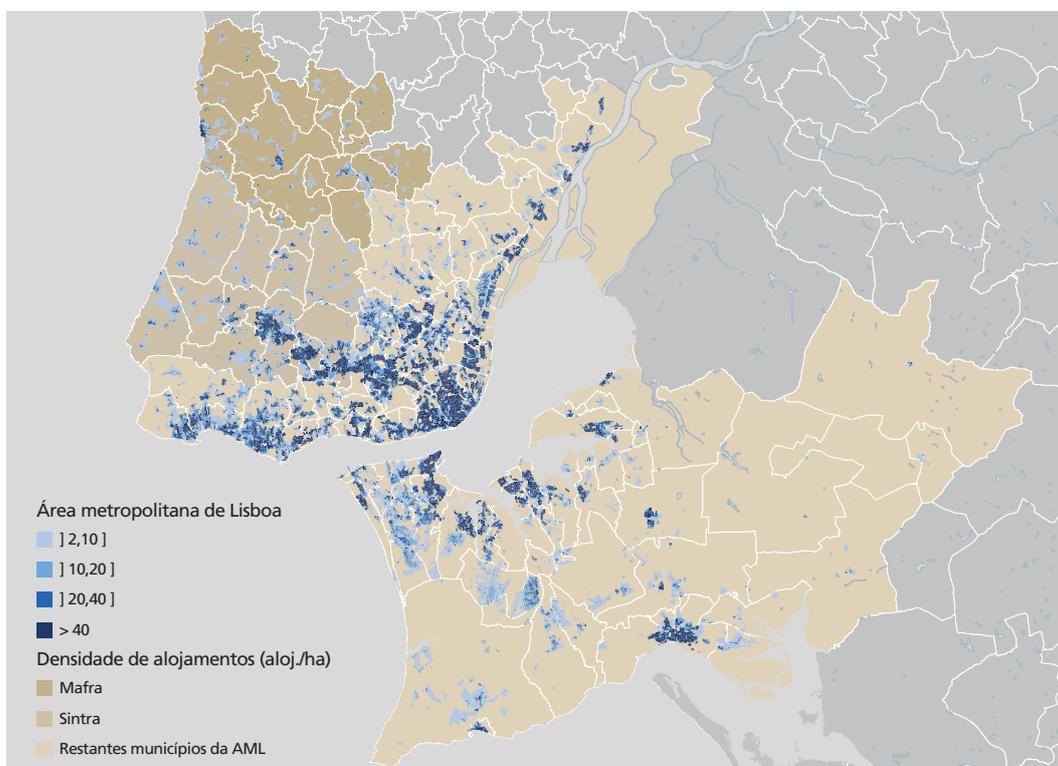
Em Portugal o número de alojamentos continua a exceder largamente o número de famílias: em 2011 existiam mais 1 822 mil alojamentos do que famílias residentes. Em 1981, o número de alojamentos era 16% superior ao número de famílias residentes, sendo que, em 2011, o número de fogos já excedia em 45% o número de famílias residentes; ou seja, 1,5 fogo por cada aglomerado familiar, rácio que o torna o país com o segundo maior parque habitacional relativo da UE e dos Estados Unidos, apenas ultrapassado pelo mercado espanhol (DGOTDU, 2011; INE, 2012).

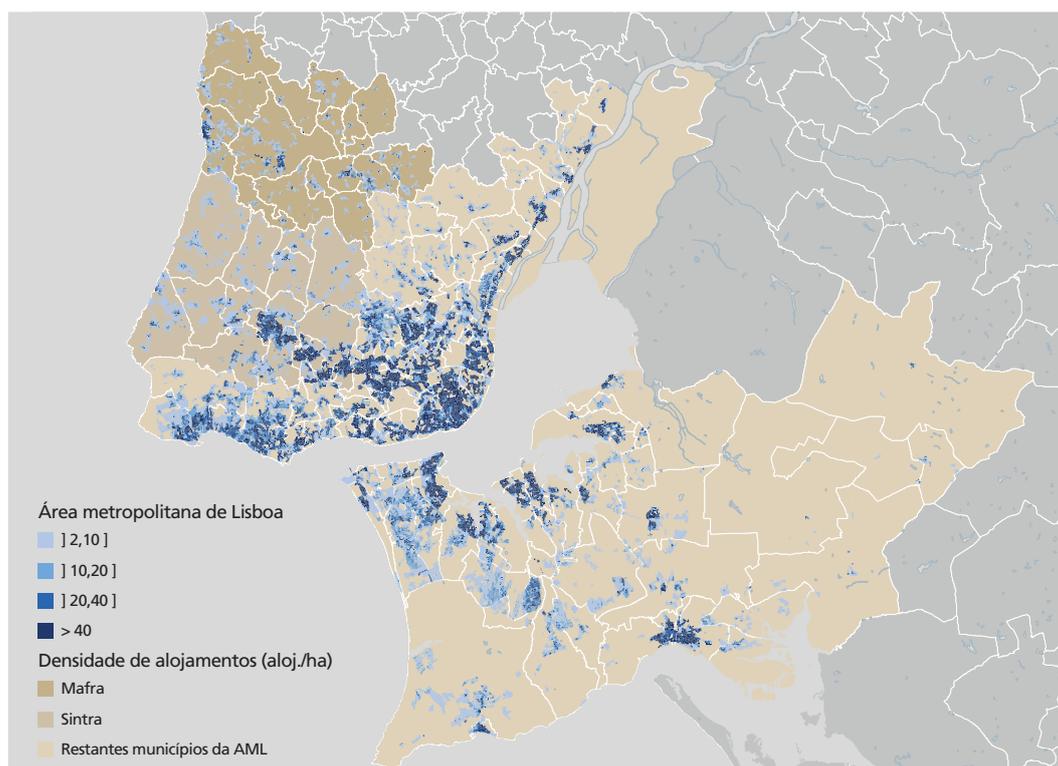
11. Quociente entre o número de pessoas residentes em famílias clássicas e o número de famílias clássicas residentes. Disponível em: <<http://goo.gl/GKDcrl>>.

FIGURA 1
Densidade de alojamentos na AML (1991, 2001 e 2011)
 (Em alojamentos/ha)
 1A – 1991



1B – 2001





Fontes: Censos de 1991, 2001 e 2011/INE.
Elaboração dos autores.

Em termos de população residente, a AML, principal aglomeração populacional portuguesa, registou um incremento populacional no último momento censitário para quase 3 milhões de habitantes. De acordo com os resultados do Censo de 2011, entre 2001 e 2011, a população da AML registou um crescimento de 5,7%, correspondendo a cerca de 160 mil habitantes. O crescimento demográfico de 5,0% verificado na sub-região da Grande Lisboa, deveu-se essencialmente ao aumento expressivo de 41,2% registado no município de Mafra, que contrasta com o decréscimo populacional de 3,4% verificado no município de Lisboa. O aumento populacional de 9,0% registado na sub-região da península de Setúbal deveu-se essencialmente aos crescimentos registados nos municípios de Alcochete (35,0%), do Montijo (31,0%) e de Sesimbra (31,0%).

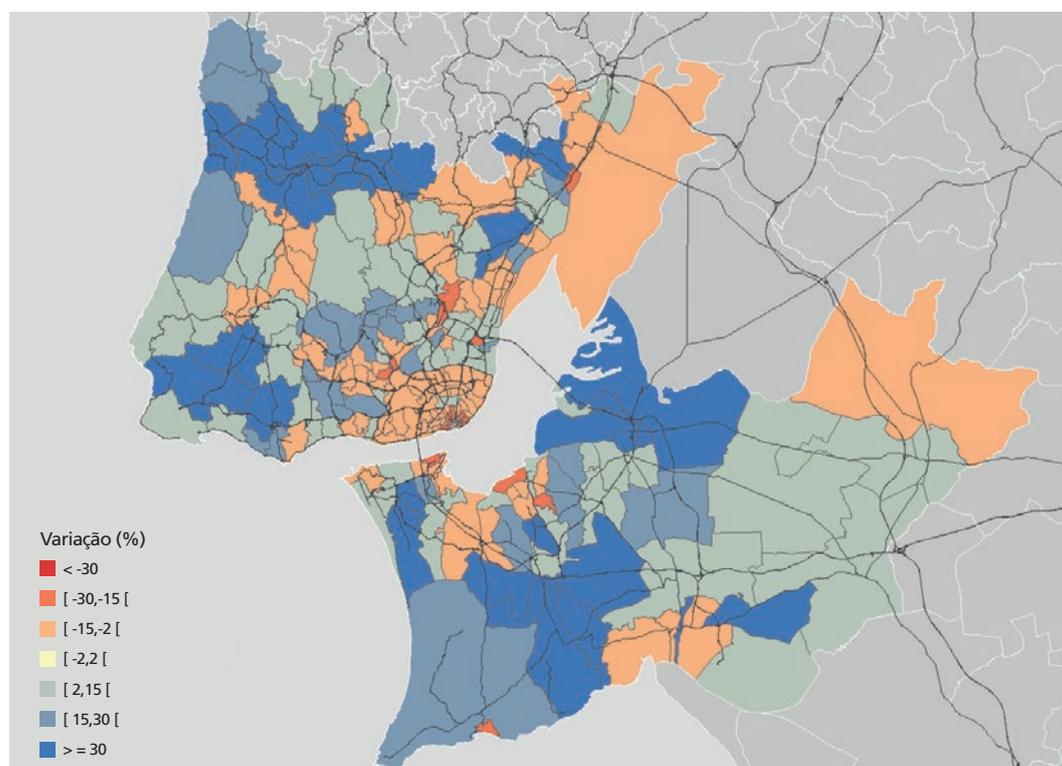
O crescimento populacional contínuo verificado na AML, à semelhança do que se passa em grande parte das regiões metropolitanas (RMs) da UE-27, argumenta-se também pelos saldos migratórios positivos, especialmente da última década. As dinâmicas urbanas observadas especialmente nos municípios da segunda coroa exterior da AML, embora ainda estruturadas em função da cidade de Lisboa, pelo traçado dos principais eixos viários, pelo subsistema de centralidades do Arco Ribeirinho Sul e pelo eixo Setúbal-Palmela, evidenciaram a perda de vitalidade dos centros urbanos consolidados (CCDRLVT, 2013).

Embora Lisboa ainda seja o município da AML com maior capacidade de atração, mostra uma fraca dinâmica do mercado habitacional, que advém de comportamentos especulativos no sector imobiliário e do facto de há décadas não privilegiar o arrendamento urbano. Essa situação, associada a alguma desadequação funcional do espaço urbano e do edificado, essencialmente do destinado ao uso residencial e terciário, potenciou um número elevado de edifícios degradados e devolutos.

Em sentido contrário, a melhoria verificada nos acessos rodoviários e a disponibilidade de áreas de expansão urbana nos municípios periféricos da AML justificam os crescimentos populacionais superiores a 30,0% verificados em Mafra, (+41,1%), Alcochete (+35,0%), Sesimbra (+31,8%) e Montijo (+30,8%). Em comparação com os resultados do Censo de 2001, poder-se-á verificar que os municípios de Mafra, Alcochete e Sesimbra mantiveram um crescimento acentuado, e que os municípios de Sintra e do Seixal, que tinham tido um crescimento considerável, tiveram agora crescimentos modestos (cerca de 4,0% e 5,0%, respetivamente) (INE, 2012).

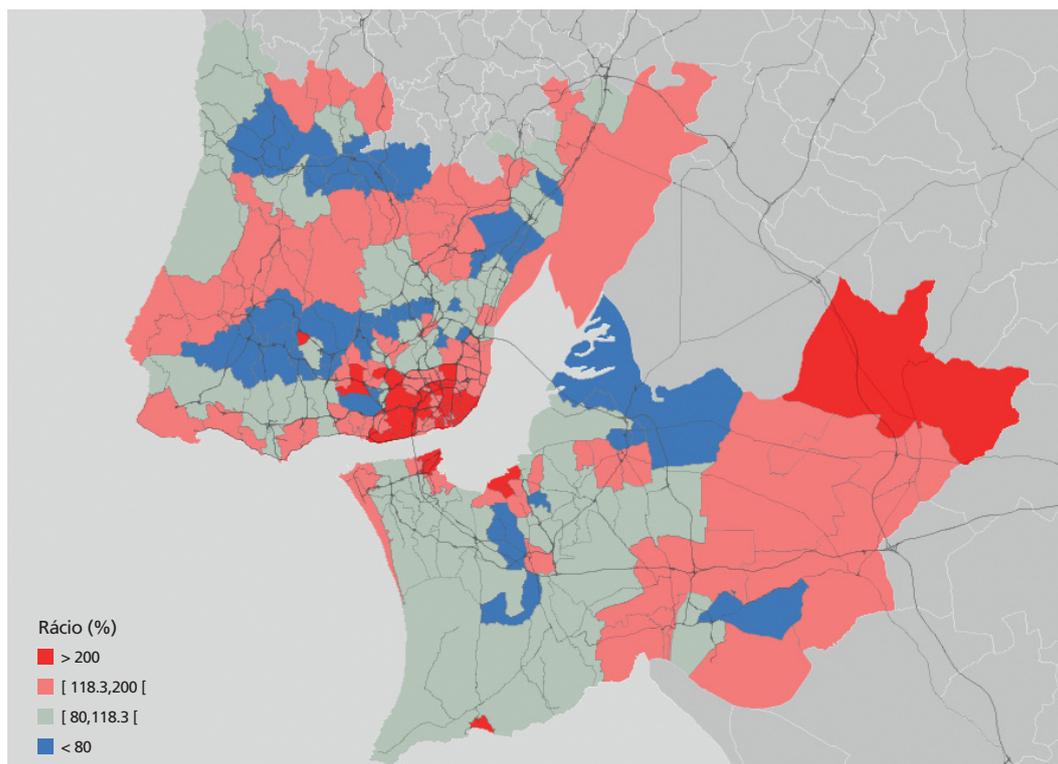
A última década mostrou também algumas alterações na estrutura da população e na composição/dimensão da família, que advêm de mudanças nos padrões comportamentais da população residente. Se o município de Lisboa evidencia-se como o mais envelhecido da AML, com a maior expressão da população com 65 anos ou mais (23,9%) e com as famílias mais pequenas (2,2 residentes por família clássica), Mafra, Sintra, Palmela e Alcochete registam a maior incidência de população jovem (entre 17,0% e 19,0%) e uma dimensão média da família de 2,6 residentes por família clássica, superior à média da AML (2,4).

FIGURA 2
Variação da população na AML



Fontes: Censos de 2001 e 2011/INE.
Elaboração dos autores.

FIGURA 3
O Índice de Envelhecimento (IE) na AML



Fonte: Censo de 2011/INE.
Elaboração dos autores.

Entre 1991 e 2011, Sintra viu a sua população residente aumentar em cerca de 68% e o seu parque habitacional crescer cerca de 52%. A estagnação registada no último período censitário ocorreu essencialmente nas freguesias do corredor urbano Queluz-Portela, que, a partir de meados do século passado, iniciaram um processo de crescimento urbano e populacional muito acentuado (em 2001 concentravam mais de 80% da população do município) e que hoje mostram um cenário de envelhecimento generalizado da sua população residente e do seu edificado e de declínio populacional.

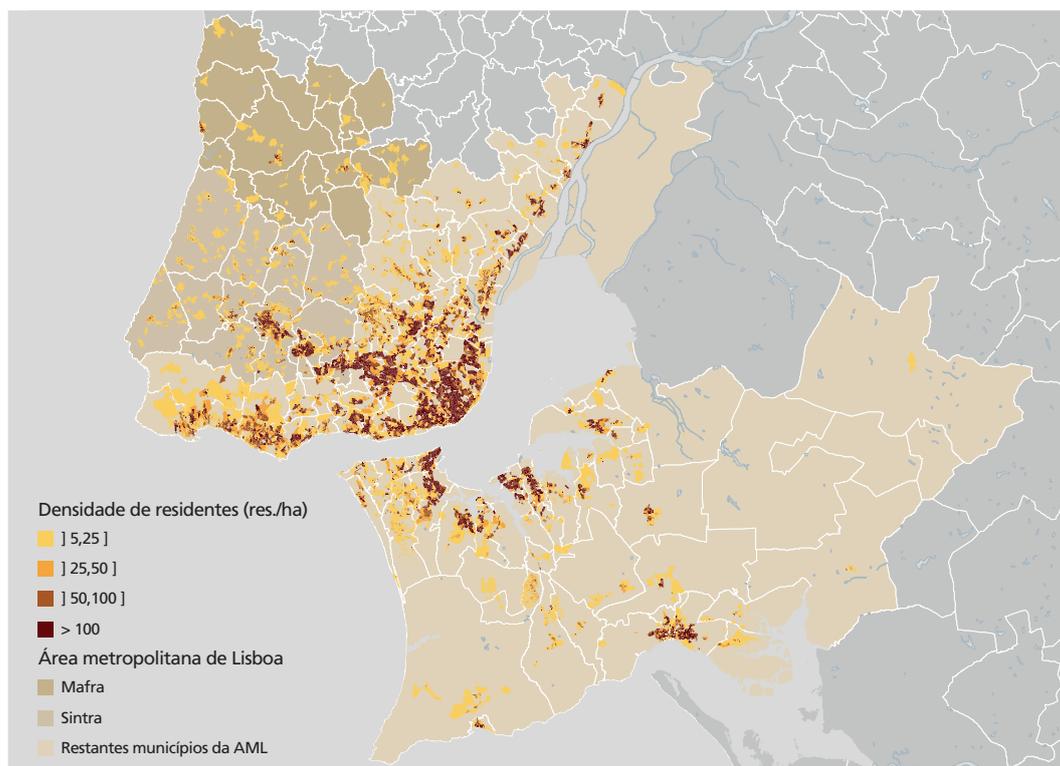
O esgotamento dos espaços urbanizáveis dessas áreas urbanas consolidadas levou à ocupação urbana, bastante evidente na última década, de territórios de cariz marcadamente rural e espaços naturais contíguos, dotados de bons acessos rodoviários. O aumento da população observado nas freguesias de Terrugem (+9,7%), São Pedro de Penaferrim (+25,4%), Casal de Cambra (+22,3%), Belas (+18,8%) e São João das Lampas (+15,2%) revela essa tendência de uma ocupação urbana mais extensiva e fragmentada, que, pelo uso intensivo do transporte individual, leva a consumos energéticos incompatíveis com os atuais objectivos de sustentabilidade. A perda de população, na sua maioria do Leste Europeu, ocorrida nas freguesias de Montelavar (-2,8%) e Pêro Pinheiro (-10,0%), de carácter marcadamente industrial, deveu-se essencialmente à paralisação da indústria da extração e transformação da pedra, fruto da recessão no sector da construção.

FIGURA 4

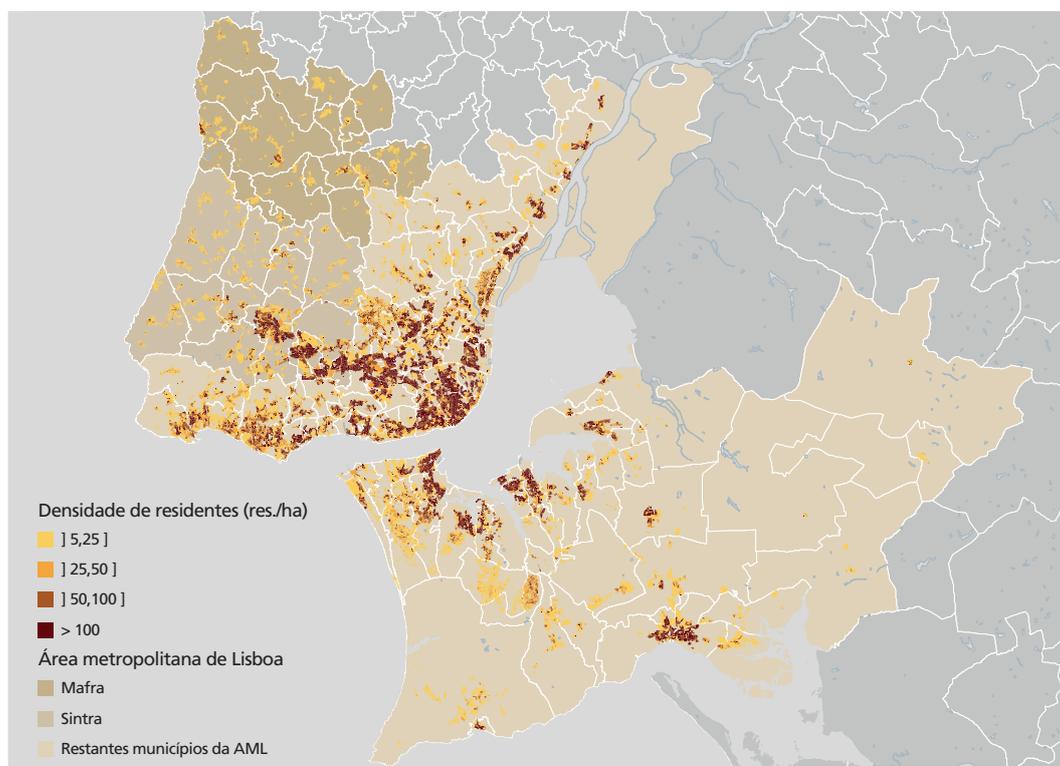
Densidade de residentes na AML (1991, 2001 e 2011)

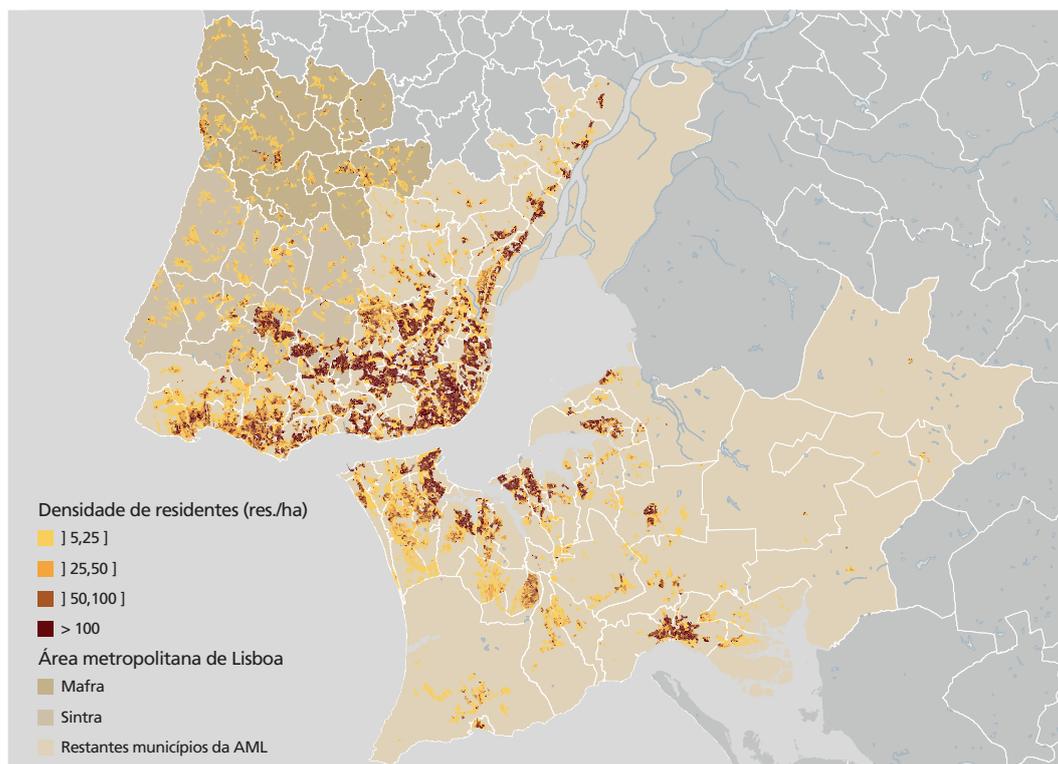
(Em residentes/ha)

4A – 1991



4B – 2001





Fontes: Censos de 1991, 2001 e 2011/INE
Elaboração dos autores.

No município de Mafra, a edificação de baixa densidade, observável na intensificação da artificialização de solos agrícolas e florestais, constitui uma tendência da urbanização recente da RM de Lisboa e um dos principais problemas em termos de ordenamento do território. O aumento exponencial da população residente e do número de alojamentos do município – que mais do que duplicaram! –, justifica-se em um contexto de melhores acessos rodoviários, oferta residencial a custos atrativos e resultado da transformação de alguma habitação de segunda residência em residência habitual. No entanto, Mafra continua a registar o menor índice de alojamentos por edifícios da AML (predominam os edifícios com apenas um alojamento), o que mostra uma propensão constante para a habitação unifamiliar (CCDRLVT, 2013).

4 UM IMPASSE NA PAISAGEM PRODUTIVA

As alterações do contexto físico, económico e político dos últimos anos vieram potenciar as transformações na estrutura da AML decorrentes de processos de concentração de aglomerações económicas especializadas nas atividades de produção, distribuição e consumo (Moreira, 2016). Estas alterações constituem-se como o produto da infraestruturização e densificação metropolitana, resultando atualmente em um sistema composto por áreas de grande concentração de atividades económicas ligadas ao sector terciário (e quaternário) e, paralelamente, no abandono e na reestruturação das vastas áreas industriais periféricas, cujo processo de obsolescência agravou-se a partir dos anos 1990.

Se as últimas décadas marcaram a viragem da AML de uma *cidade industrial* para uma *cidade de serviços*, acompanhando as transformações nas cidades europeias, os últimos cinco anos pautaram-se por um clima de instabilidade e incerteza que caracteriza o estado atual

de *cidade interrompida*, moldada por processos urbanos interrompidos, áreas expectantes e desorientação social.

FIGURA 5

Edifícios de armazenagem abandonados: Abrunheira (Sintra)



Fonte: Acervo dos autores.

Com a Revolução dos Cravos, em 1974, Portugal sofreu uma reestruturação política acompanhada por transformações econômicas e urbanas que colocaram em evidência a questão da *democratização* e da *europização*,¹² uma vez que dos últimos 39 anos após a revolução, 27 foram passados como membro da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e da UE (Vink, 2012).

O processo de abertura às influências externas iniciou-se no pós-guerra, durante o regime do Estado Novo, por meio da participação ativa em organizações internacionais como a North Atlantic Treaty Organization (Nato), a Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE) ou a European Free Trade Association (Efta), na década de 1960 (Andresen-Leitão, 2001; Barreto *et al.* (2000); Lopes, 1996). A entrada na UE, em 1986, precedida por um período de ajustamento e de consolidação da democracia após a revolução de 1974, apresentou-se como uma alavanca para uma mudança de grande relevância no que respeita à reestruturação política e de planeamento, assim como no acesso a fundos comunitários de apoio, que permitiram o financiamento estratégico de determinados sectores, com um impacto estrutural no desenvolvimento regional e sectorial, assim como no que respeita à orgânica do funcionamento do planeamento nacional (Figueiredo, Leal e Meireles, 2010).

12. A europeização (entendida como processo de construção, difusão e institucionalização de regras formais e informais, procedimentos, políticas, estilos, crenças partilhadas e normas que são inicialmente definidas e consolidadas na produção das políticas públicas da UE e depois incorporadas na lógica e no discurso doméstico, identidade, estruturas políticas e políticas públicas dos Estados-membros) estrutura-se a partir de políticas, de recursos e de cooperação transnacional (Waterhout, Mourato e Böhme, 2009).

Dessa forma, a europeização teve efeitos positivos sobre variados aspetos, contribuindo para fortalecer a democracia nacional por meio do incremento da efetividade das políticas públicas, mas também teve efeitos negativos no que respeita à autonomia nacional, ao submeter as decisões políticas e legais domésticas a uma ordem supranacional e, assim, retirar a soberania de órgãos nacionais democráticos (Vink, 2012). Apesar de o planeamento urbano e regional não ser da competência da UE, os procedimentos e as políticas comunitários são transpostos para as políticas nacionais, por meio de políticas sectoriais e legislação acordada entre os Estados-membros, posteriormente implementadas nos sistemas nacionais. Desta forma, as políticas comuns de âmbito macroeconómico, de coesão regional, ambientais, de agricultura e transportes, associadas ao financiamento e a estratégias espaciais e cooperação transnacional, contribuem para uma homogeneização dos sistemas nacionais (Dühr, Colomb e Nadin, 2010), contribuindo para moldar o sistema de planeamento, com impacte direto sobre as dinâmicas espaciais metropolitanas, como se verifica em Lisboa.

As transformações urbanas de maior vulto, decorrentes de políticas e da aplicação de programas europeus, ocorreram nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (Dühr, Colomb e Nadin, 2010), como localizações privilegiadas para a concentração de aglomerações económicas, como geração de riqueza e como pontos nodais de redes internacionais, revelando uma abertura cada vez maior ao mundo globalizado. O impacte territorial das políticas sectoriais comuns fez-se sentir na criação de infraestruturas, com o objectivo de sustentar as dinâmicas macroeconómicas que, aliadas à mudança de paradigma e à constituição de uma sociedade do conhecimento, vieram contribuir para uma ainda maior abertura ao mercado internacional.

Com a intenção de reduzir as disparidades territoriais e suportar o mercado único e a circulação de pessoas e mercadorias, as políticas comuns de transportes e de coesão europeia apresentaram como objectivos a criação de uma rede transeuropeia de transportes, encorajando a mobilidade sustentável, assim como a construção de redes de telecomunicações e energia abrangentes no território da UE. A nível nacional, apoiadas pelos quadros comunitários de apoio (QCAs),¹³ as políticas de transportes têm vindo a privilegiar a circulação rodoviária, por meio da construção de uma rede de autoestradas que articula o território nacional e estabelece ligações internacionais, com um forte impacte sobre o desenvolvimento urbano do território metropolitano de Lisboa, por intermédio da criação de áreas de grande conectividade na periferia dos centros urbanos, com forte poder de atração de actividades económicas ligadas ao sector terciário (suportadas pelo crescimento da actividade de camionagem).

A consolidação da rede rodoviária de alta velocidade metropolitana, a partir dos anos 1990, associada à motorização da população (Julião, 2003), veio catalisar o aparecimento de nucleações especializadas, desenvolvidas ao longo das vias transversais ou concentradas nos seus nós de acesso. Acompanhando a viragem económica do sector industrial para o terciário,¹⁴ o produto da crescente competitividade regional formalizou-se, por um lado, na explosão de actividades industriais ligeiras e logísticas de armazenagem e distribuição de bens e, por outro lado, no aparecimento de núcleos compactos ligados à produção intensiva de conhecimento ou a actividades comerciais.

13. Desde a integração na UE, os apoios comunitários dividiram-se em cinco fases: entre 1986 e 1988 (anterior regulamento), entre 1989 e 1993 (1ª QCA), entre 1994 e 1999 (2ª QCA), entre 2000 e 2006 (3ª QCA) e entre 2007 e 2013 (quadro de referência estratégico nacional – Qren).

14. Em 2010, o sector terciário era responsável por cerca de 60% do emprego na região de Lisboa, de acordo com Carvalho (2010).

FIGURA 6

Eixos especializados na AML

6A – Eixo entre Lisboa e Vila Franca de Xira (S. João da Talha, em Loures)



6B – Área entre Lisboa, Cascais e Sintra (Linda-a-Velha, em Oeiras)





Fonte: Acervo dos autores.

As mudanças operadas nas estruturas de atividades e de emprego, as melhorias nas redes de transportes e de telecomunicação e a alteração do papel do Estado, enquanto regulador do mercado e provedor dos serviços, permitiram a atração de empresas multinacionais que assumiram uma forte presença na AML. Essas transformações resultaram em um sistema urbano distendido, de eixos de grande concentração de atividades econômicas ligadas à especialização funcional, que tornaram evidentes os eixos metropolitanos entre Lisboa e Vila Franca de Xira, com uma vocação industrial e logística; a área entre Lisboa, Cascais e Sintra, definida entre a autoestrada A5 e a via rápida IC19, com uma dinâmica associada à intensificação do sector terciário, por meio da extensão de zonas industriais, e à emergência do sector quaternário, com a maior concentração de parques de negócios da área metropolitana; ou na densificação ao longo das vias envolventes das áreas industriais da península de Setúbal, associadas ao estuário do Tejo, ao porto de Setúbal ou aos nós da autoestrada A2.

Para além do impacto das políticas sectoriais, a adoção de estratégias comuns com foco na competitividade regional vieram moldar o território, reforçando o papel do país na dinâmica econômica europeia, mas simultaneamente revelando a permeabilidade aos factores externos, resultante da posição integrante na rede europeia e nas redes globais.

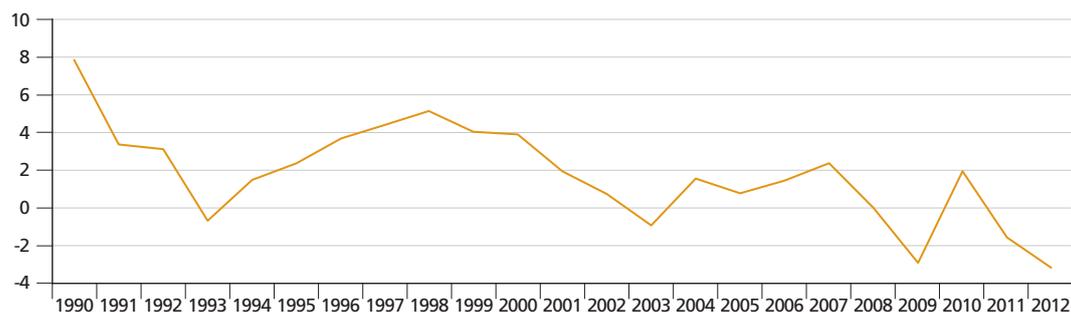
De forma a responder a esses e outros desafios da globalização e do envelhecimento da população, o Conselho Europeu delineou, em 2000, a *Estratégia de Lisboa*, como uma resposta conjunta com o objectivo de tornar mais competitiva a economia da UE, com um investimento nas atividades de produção de conhecimento capaz de um crescimento econômico sustentável acompanhado de uma melhoria quantitativa e qualitativa do emprego, de uma maior coesão social e do respeito pelo ambiente. A competitividade regional esteve no centro das discussões, com uma aposta direccionada no desenvolvimento do sector quaternário, o que levou a uma deslocação do foco de investimento e dos programas de financiamento para a investigação e o desenvolvimento, com um consequente desinvestimento na indústria transformadora.

A *Estratégia de Lisboa* foi, então, um passo definitivo no reconhecimento de que as economias dos Estados-membros encontram-se ligadas e que a ação de cada um dos membros tem um impacto sobre o todo (Comissão Europeia, 2010a), criando-se uma interdependência econômica dentro da ZE. No entanto, com o agravar da crise financeira internacional, a estrutura macroeconômica europeia apresenta fragilidades na proteção da sua competitividade face a uma economia globalizada, que se refletem a nível nacional de forma inequívoca desde 2008, por meio do decréscimo do produto interno bruto (PIB), da redução do número de empresas e do crescimento da taxa de desemprego.

GRÁFICO 1

Taxa de crescimento do PIB em Portugal (1990-2012)

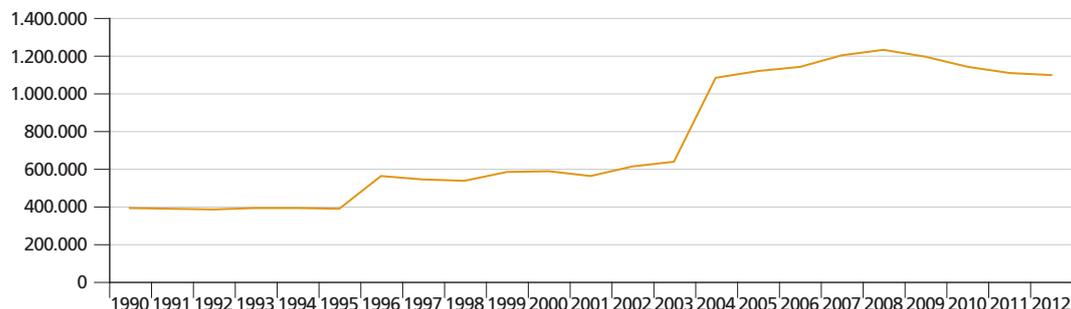
(Em %)



Fontes: Pordata e INE (2013).

GRÁFICO 2

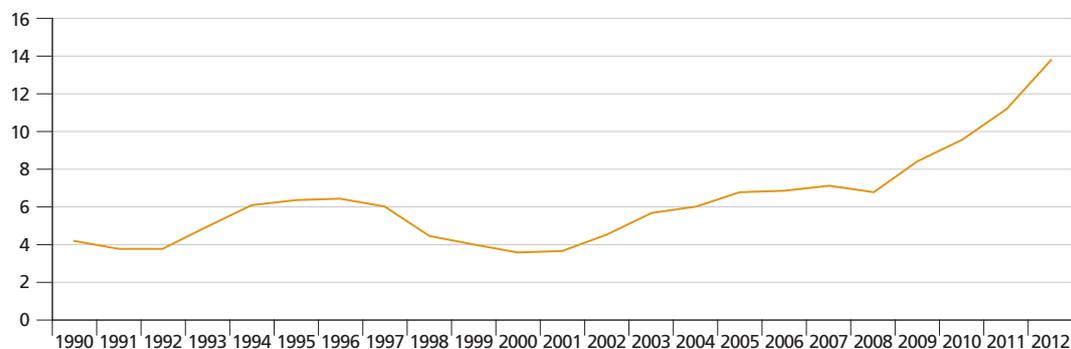
Total de empresas não financeiras em Portugal (1990-2012)



Fontes: Pordata e INE (2013).

GRÁFICO 3

Taxa de desemprego em Portugal (1990-2012)



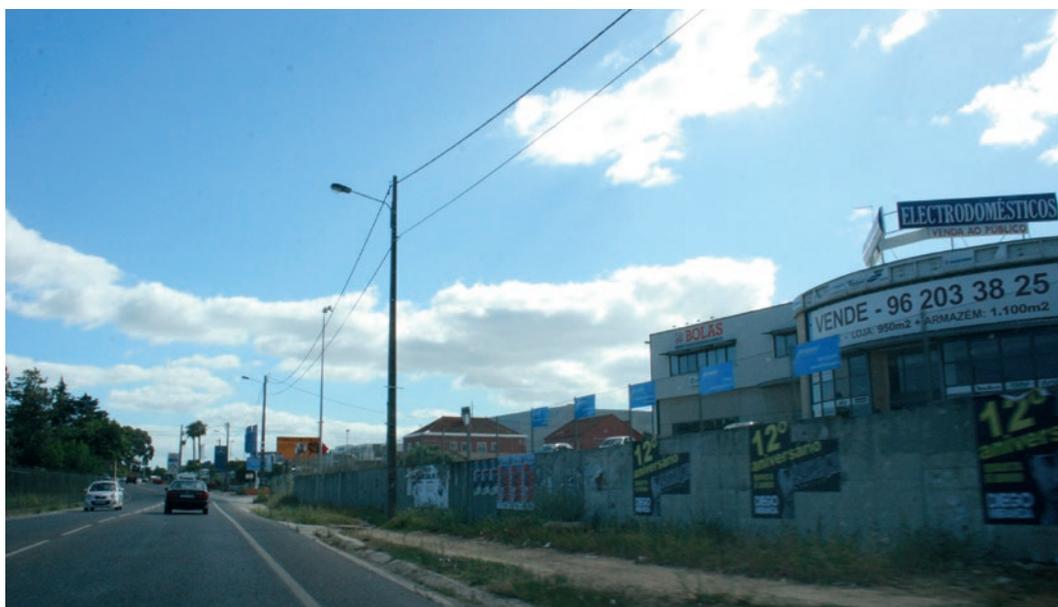
Fontes: Pordata e INE (2013).

A interrupção dos processos urbanos relacionados com as atividades económicas tem um impacto metropolitano sob dois aspetos distintos: por um lado, o abandono das empresas multinacionais associado ao encerramento de pequenas e médias empresas; e, por outro lado, o abandono dos espaços de indústria pesada em prol de um investimento no sector quaternário e o atual estado expectante dos seus projetos de revitalização. A reestruturação do tecido económico decorrente da emergência da sociedade do conhecimento e da atual crise económica introduziu uma nova questão territorial, associada à desadequação das estruturas industriais existentes aos novos desafios e à sua incapacidade de competir em um mercado global ou de alojar diferentes programas. Essa situação impulsionou a obsolescência dos grandes complexos periféricos, que contribuiu para uma paisagem de vazios abandonados ou expectantes, agravados pelo abandono pontual de pequenas e médias empresas integradas em *clusters* industriais e de logística.

FIGURA 7

Espaços abandonados na AML

7A – Alverca do Ribatejo



7B – Cabo Ruivo





Fonte: Acervo dos autores.

A realidade atual é composta por um crescente conjunto de espaços desocupados, ligados ao encerramento e à deslocação de pequenas e médias empresas que se concentram em núcleos de localizações periféricas estratégicas. As consequências da contração econômica e do abandono destes espaços fazem-se sentir por toda a área metropolitana, criando vazios pontuais integrados no tecido especializado existente, que assumem uma maior presença nas áreas industriais ou de concentração de atividades logísticas, ao longo do eixo entre Lisboa e Vila Franca de Xira, ou nas áreas industriais de Corroios, Seixal ou Barreiro, na península de Setúbal.

É ainda difícil discernir o verdadeiro impacto da acumulação desses vazios pontuais sobre o tecido metropolitano, uma vez que se encontram invariavelmente integrados em núcleos especializados segregados da envolvente e com dinâmicas distintas dos restantes núcleos urbanos, mas que apresentam uma grande capacidade de renovação, uma vez que são constituídos por elementos genéricos de armazenagem que poderão alojar diferentes tipos de negócio.

No entanto, a sua existência poderá ser interpretada como uma oportunidade de reorganização das áreas de concentração de atividades econômicas, que surgiram invariavelmente de forma espontânea e sem grandes preocupações com o espaço público ou a qualidade de vida proporcionada, tendo sido pensados para a máxima eficiência e a maior utilização possível do espaço e das acessibilidades. Desta forma, neste momento em que vários destes espaços ficam vazios, surge a possibilidade de se repensar o papel dos espaços desocupados, por meio da integração de espaços abertos, mistura funcional e integração de vivências urbanas mais alargadas.

Entretanto, o processo de obsolescência dos grandes complexos de indústria pesada que se começou a fazer sentir a partir dos anos 1990, foi simultâneo, com o aparecimento de variados parques empresariais, caracterizados pela agregação de diferentes atividades empresariais ligadas aos serviços qualificados, de pequena ou média escala em um espaço comum.

A deslocalização da indústria pesada para áreas estratégicas no contexto metropolitano, iniciado nos anos 1940, deu origem à criação de um tecido industrial localizado na periferia

de Lisboa, ao longo das linhas férreas, nas margens ribeirinhas do estuário do Tejo e na zona portuária de Setúbal. As áreas desindustrializadas atuais ocupam, então, localizações privilegiadas na frente de rio, na proximidade de centros urbanos, que cresceram apoiados no emprego que proporcionavam e concentram um grande número de espaços industriais abandonados que foram incapazes de se adaptar ao longo do tempo. Estes espaços constituem-se como uma oportunidade, em termos ambientais, para a descontaminação dos solos industriais, assim como em termos simbólicos, no contacto com o rio, e económicos, na urbanização das suas vastas áreas. A par com a perda de importância da indústria e da sua incapacidade de adaptação às novas tecnologias, o despertar para as questões ambientais e de qualidade urbana, expresso em políticas públicas, sustentaram, por um lado, a importância crescente dos sectores terciário e quaternário, e, por outro lado, o despertar de uma consciência generalizada de respeito pelo suporte biofísico e ambiental.

FIGURA 8

Espaços em que operavam a Lisnave, a Siderurgia Nacional e a Companhia União Fabril (CUF)

8A – Almada



8B – Seixal





Fonte: Acervo dos autores.

O projeto de reconversão do Parque das Nações na zona industrial oriental de Lisboa, em 1998, marcou essa viragem e foi um modelo do processo de remoção da atividade industrial e consequente reconversão do complexo industrial, por meio da mistura funcional. A identificação dessa tipologia de espaços de oportunidade encontra-se presente tanto a nível das estratégias regionais, expressas no Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML),¹⁵ quanto a nível municipal, motivando a discussão e a reflexão acerca das áreas industriais obsoletas na margem esquerda do Tejo, a partir de 2000. Assim, formou-se uma sociedade gestora Arco Ribeirinho Sul (ARS),¹⁶ que, em parceria com os municípios, apresentou um conjunto de ações de regeneração dos terrenos e revitalização urbana, por meio dos planos para Almada (terrenos em que estava localizada a Lisnave), Barreiro (terrenos em que estava localizada a CUF) e Seixal (terrenos em que estava localizada a Siderurgia Nacional). O objectivo principal desta ação passava por uma nova centralização da área metropolitana, promovendo um equilíbrio social, económico e ambiental entre as duas margens do Tejo. Entretanto, como reflexo da crise económica e financeira que o país atravessa, tal como os projetos de infraestruturas de transportes planeadas para a região, a execução destes projetos foi congelada, sem prazo previsto para a sua conclusão.

Como consequência desses tempos adversos pelos quais passamos, as áreas de concentração de atividades económicas tornaram-se um reflexo do impasse económico do país, com um vasto conjunto de encerramentos de empresas, processos inacabados,

15. Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML), aprovado por Resolução do Conselho de Ministro nº 68/2002, de 8 de abril, em vigor desde 2002. O processo para a sua revisão iniciou-se em 2008, publicado em Diário da República pela Resolução do Conselho de Ministros nº 92/2008, de 5 de junho. Neste momento, a revisão de 2010 encontra-se suspensa, devido à inviabilidade de execução de algumas das infraestruturas de base, decorrente da crise económica e financeira que o país atravessa.

16. A sociedade gestora ARS foi estabelecida por Resolução do Conselho de Ministro nº 66/2009, de 7 de agosto, e extinta por Decreto-Lei nº 57/2012, de 12 de março, como fruto dos atuais constrangimentos e a indispensabilidade de racionalizar custos e de redução e simplificação de estruturas. No entanto, é referido no mesmo decreto-lei que foi constituído um grupo de acompanhamento não remunerado, em que estão representadas entidades da administração central e local, em articulação com os municípios das áreas abrangidas e com a Baía do Tejo S.A., na qualidade de proprietária maior dos imóveis situados nos terrenos abrangidos.

projetos congelados, espaços obsoletos abandonados e visões para o futuro interrompidas. Uma das principais questões que surge da identificação dessa situação prende-se com a forma de usar essa oportunidade para questionar o papel destas áreas especializadas, de forma a desenvolver estratégias de reorganização espacial.

5 DEPOIS DA CRISE

Viver na AML nos dias de hoje caracteriza-se por um contacto com uma realidade em mudança rápida, que levanta inúmeras questões do ponto de vista urbano, focando aspetos que exigem um debate alargado e dinâmico. O momento de crise caracteriza-se, também, por um momento de reflexão – de crítica e reorganização. Apesar de todas as incertezas sobre o futuro, avança-se com a certeza de que, após esse estado atual de *cidade interrompida*, se seguirá uma *cidade diferente*.

Coloca-se, assim, um conjunto de questões em aberto sobre a produção e a vivência urbana da *cidade depois da crise*, apoiado nos documentos e nas estratégias nacionais e internacionais.

5.1 Quais os elementos que caracterizam a produção da cidade depois da crise?

Em um contexto em que se somam inúmeros espaços abandonados, de diferentes escalas, em localizações estratégicas no que respeita à relação com o rio, redes de infraestruturas e núcleos urbanos, como irá a área metropolitana absorver e tirar partido desse sistema de espaços abertos? Será, sem dúvida: *i*) uma oportunidade, em termos ambientais, para a descontaminação dos solos industriais e potencial integração destes espaços na estrutura ecológica metropolitana (CCDRLVT, 2002); *ii*) em termos económicos para a urbanização dos espaços abandonados e sua integração no tecido urbano em termos simbólicos para a construção; e *iii*) reforço de uma identidade metropolitana de relação com o rio e construção da *cidade de duas margens* (CCDRLVT, 2002).

5.2 Que políticas urbanas poderão contrariar essa tendência de uma ocupação urbana mais extensiva e fragmentada?

A expansão desordenada observável nas RMs, impulsionada pelo desenvolvimento sectorial de infraestruturas de mobilidade, sem o devido acompanhamento em outros níveis de planeamento urbanístico – designadamente o planeamento urbanístico ao nível local – gerou uma “teia” que favoreceu a dispersão urbana. Essa situação contraria as diretrizes do Protaml (atualmente descontinuado), de uma *cidade compacta* e de uma rede formada por diversos núcleos, bastante relevante em um cenário de *cidade pós-crise*. A ocupação indisciplinada dos solos, que resulta de loteamentos urbanos e planos de iniciativa privada desarticulados da estrutura funcional, gerou: *i*) fragmentos urbanos dispersos pelo território, embora funcionalmente dependentes dos aglomerados urbanos; *ii*) levou a uma maior fragmentação dos espaços abertos, que constituem áreas com elevado valor ecológico, cultural, paisagístico e produtivo; e *iii*) aumento de custos com as infraestruturas e a prestação de serviços públicos – manutenção dos espaços de utilização coletiva, transportes, abastecimento energético e hídrico, recolha de resíduos etc. (Oliveira, 2011).

A inexistência de um instrumento de carácter regional, integrador e proativo, orientado por objectivos de sustentabilidade territorial e focado na gestão das dinâmicas territoriais, prévio à elaboração dos instrumentos de gestão territorial, não é alheia a essa realidade urbanística. Os Planos Municipais de Ordenamento do Território (Pmots),¹⁷ nomeadamente os da

17. Pmot: compreende o Plano Diretor Municipal (PDM), os Planos de Urbanização (PUs) e os Planos de Pormenor (PPs).

primeira geração, em face de suporte legislativo e de experiência técnica prévia, promoveram uma ocupação descontínua, por vezes dispersa e carente de diversidade funcional, em vez de terem incentivado o aproveitamento da oferta residencial e a potencialidade edificatória já existentes (Oliveira, 2011).

Nesse contexto, afigura-se importante perceber qual o papel da futura política Lei do Solo¹⁸ no ordenamento do território e de que forma poderá conter os processos de pulverização urbana verificados nas últimas décadas.

5.3 Como planejar para um futuro tão incerto e no qual poucos estão dispostos a apostar?

Esse será certamente o momento de repensar as políticas públicas, mediante a criação de mecanismos de resposta aos factores externos e aos desafios globais. Como resultado do debate em torno do desempenho económico e financeiro português, em um contexto europeu e nacional – *Europa 2020*,¹⁹ *Portugal 2020: Programa Nacional de Reformas*²⁰ e *Plano de Ação Regional de Lisboa 2014-2020*²¹ –, surge um conjunto de documentos para o período até 2020, no novo quadro de financiamento europeu (horizonte 2020), que se espera que dê continuidade a estratégias anteriores. Mais significativamente, referem-se a visões direcionadas para o combate à crise, resposta ao envelhecimento da população e melhoria da sua qualidade de vida.

No que respeita a políticas supranacionais, e assumindo a interdependência entre os diversos Estados-membros da UE, a estratégia *Europa 2020* representa uma visão da economia social de mercado para a Europa do século XXI.

Essa estratégia tem como prioridade a saída da crise, por meio da reforma do sistema financeiro, assegurando a consolidação orçamental necessária para um crescimento em longo prazo e reforço da coordenação no âmbito da União Económica e Monetária (UEM). O documento avança um conjunto de ações abrangentes e concertadas entre os Estados-membros como forma de responder a desafios imediatos e de longo prazo, que estabelecem como eixos prioritários o *crescimento inteligente, sustentável e inclusivo* (Comissão Europeia, 2010b).

No quadro dessa perspetiva de governação económica, o reforço da competitividade continua a afigurar-se como o principal motor das ações delineadas e pilar do crescimento europeu. Na continuidade da *Estratégia de Lisboa* (definida em 2000 e revista em 2005), a produção de conhecimento e a inovação são encaradas como atividades centrais para a resposta aos desafios que a sociedade enfrenta atualmente.

Com o objectivo de reorientação da política de investigação e desenvolvimento e inovação, integrada no eixo *crescimento inteligente*, pretende-se reforçar cada elo da

18. Disponível em: <<https://goo.gl/pjHZYR>>.

19. A estratégia *Europa 2020*, apresentada pela Comissão Europeia em 2010, representa um plano de dez anos da UE a favor do crescimento, que tem como objectivo a saída da crise e a revisão do modelo de crescimento europeu.

20. O *Portugal 2020: Programa Nacional de Reformas*, aprovado em 2010, concretiza e aprofunda as *linhas de orientação para o Programa Nacional de Reformas (PNR) 2020* e integra as recomendações elaboradas pela Comissão Europeia, no âmbito da estratégia *Europa 2020* (Carneiro, 2011).

21. No contexto de preparação do próximo Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDRLVT) foi incumbida pelo governo de preparar o *Plano de Ação Regional de Lisboa 2014-2020*, alinhado com as prioridades políticas definidas pela estratégia *Europa 2020*. Neste momento, apenas se encontram disponíveis o *Plano de Ação Regional de Lisboa 2014-2020*, o *Diagnóstico Prospectivo* e a *Matriz SWOT*, de setembro de 2013 (CCDRLVT, 2013).

cadeia de inovação, desde a investigação fundamental até à sua promoção comercial. Essa visão encontra-se transversalmente presente nos documentos nacionais (*Portugal 2020: Programa Nacional de Reformas e Plano de Ação Regional de Lisboa 2014-2020*), como aposta no que respeita à melhoria da competitividade do país.

No que respeita à indústria, as políticas direcionam-se no sentido de apoiar o empreendedorismo, promover a competitividade dos sectores primário, secundário e terciário no sentido de melhor se tirar partido das oportunidades abertas pela globalização e pela economia *verde*. No entanto, no quadro das estratégias nacionais, um dos grandes eixos da política industrial liga-se com questões ambientais e com a questão de eficiência energética, permanecendo em aberto a questão dos espaços industriais abandonados e da sua reconversão e integração na dinâmica metropolitana.

Nesse momento, as intenções mencionadas, considerando a complexidade e a severidade da conjuntura presente, não foram implementadas, não havendo, conseqüentemente, lugar para a avaliação de casos, que se espera poder investigar em um futuro próximo.

REFERÊNCIAS

AGNOLETTO, M.; GUERZONI, M. (Eds.). **La campagna necessaria: un'agenda di intervento dopo l'esplosione urbana**. Macerata: Quodlibet, 2012.

ANDRESEN-LEITÃO, N. Portugal's european integration policy: 1947-1972. **Journal of European Integration History**, v. 7, n. 1, p.25-37, 2001.

BARRETO, A. *et al.* **Portugal na Europa, 1960-1996: uma leitura política de convergência económica – a situação social em Portugal, 1960-1999**. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2000. (Indicadores Sociais em Portugal e na União Europeia).

CARNEIRO, R. (Org.). **Portugal 2020: antecipação de necessidades de qualificações e competências**. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/BmrLGc>>.

CARVALHO, A. (Org.). **Anuário estatístico da região Lisboa 2010**. Lisboa: INE, 2010.

CCDRLVT – COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE LISBOA E VALE DO TEJO. **Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROT AML)**. Lisboa: CCDRLVT, 2002.

_____. **Plano de Ação Regional de Lisboa 2014-2020**. Lisboa: CCDRLVT, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/tX7MTH>>.

COMISSÃO EUROPEIA. **Documento de avaliação da estratégia de Lisboa**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2010a. (Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão).

_____. **Europa 2020: estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2010b. Disponível em: <<http://goo.gl/kS36fy>>.

DGOTDU – DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO. **Análise das relações da política de solos com o sistema económico: estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo**. Lisboa: DGOTDU, 2011. (Documento Técnico DGOTDU, n. 5/2011).

DÜHR, S.; COLOMB, C.; NADIN, V. **European spatial planning and territorial cooperation**. London: Routledge, 2010.

EU – EUROPEAN COMMISSION. **Eurostat**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/zlQdw>>.

FIGUEIREDO, A.; LEAL, I.; MEIRELES, R. **A territorialização de políticas públicas em Portugal**. Lisboa: IFDR, 2010.

GROSSMANN, K.; HAASE, A.; RINK, D. Urban shrinkage in East Central Europe? Benefits and limits of a cross-national transfer of research approaches. *In*: NOWAK, M.; NOWOSIELSKI, M. (Eds.). **Declining cities/developing cities: Polish and German perspectives**. Poznan: Gesis, 2008.

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Censos 2011**: XV Recenseamento Geral da População, V Recenseamento Geral da Habitação – resultados definitivos. Lisboa: INE, 2012.

JULIÃO, R. P. Mobilidade e acessibilidade metropolitanas. *In*: TENEDÓRIO, J. (Org.). **Atlas da Área Metropolitana de Lisboa**. Lisboa: AML, 2003.

LOPES, J. S. A economia portuguesa entre 1960 e o início da década de 90. *In*: BARRETO, A. (Org.). **A situação social em Portugal: 1960-1995**. Lisboa: Universidade de Lisboa, 1996.

LYOTARD, J. F. **O pós-moderno explicado às crianças**. 2. ed. Lisboa: Publicações D. Quixote, 1993.

MERLIN, P.; CHOAY, F. **Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement**. Paris: Presses Universitaires de France, 1988.

MOREIRA, I. **Filamentos metropolitanos**: a emergência de morfologias especializadas no território metropolitano de Lisboa. 2016. Tese (Doutoramento em Urbanismo) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016.

MOSTAFAVI, M.; DOHERTY, G. (Eds.). **Ecological urbanism**. Baden: Lars Müller Publishers, 2010.

OLIVEIRA, F. P. **Estudo da articulação da Lei dos Solos com o Sistema de Gestão Territorial**: estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo. Lisboa: DGOTDU, 2011. (Documento Técnico DGOTDU, n. 3/2011). Disponível em: <<http://goo.gl/P2YJCR>>.

OSWALT, P. *et al.* (Eds.). **Shrinking cities**. Ostfildern: Hatje Cantz Verlag, 2006. v. 2.

PALLAGST, K. The end of the growth machine: new requirements for regional governance in an era of shrinking cities. *In*: ANNUAL CONFERENCE OF ASSOCIATION OF COLLEGIATE SCHOOLS OF PLANNING, 46., Kansas City, 2005. **Annals...** Kansas City: ACSP, 2005.

VINK, M. P. Conclusion: europeanization and democratization in Portugal: brothers-in-arms or frères ennemis? *In*: TEIXEIRA, N. S.; PINTO, A. C. (Eds.). **The europeanization of Portuguese democracy**. New York: Columbia University Press, 2012.

WATERHOUT, B.; MOURATO, J. M.; BÖHME, K. The impact of europeanisation on planning cultures. *In*: KNIELING, J.; OTHENGRAFEN, F. (Eds.). **Planning cultures in Europe**: decoding cultural phenomena in urban and regional planning. England: Ashgate Publishing Limited, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Censos 1991**: XIII Recenseamento Geral da População, III Recenseamento Geral da Habitação. Lisboa: INE, 1996.

_____. **Censos 2001**: XIV Recenseamento Geral da População, IV Recenseamento Geral da Habitação – recenseamentos gerais da população e da habitação – dados comparativos 1991-2001. Lisboa: INE, 2003.

TRANSFORMAR O TERRITÓRIO PROMOVENDO A CIDADANIA: METODOLOGIA EM EVOLUÇÃO NOS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS DE LISBOA E CASCAIS^{1,2}

Giovanni Allegretti³

Nelson Dias⁴

Sofia Antunes⁵

RESUMO

Até 2008, os orçamentos participativos portugueses caracterizaram-se por um modelo quase sempre consultivo, incapaz de conduzir a impactos diretos no território e no nível de confiança dos cidadãos nas instituições. A maioria dos orçamentos participativos não durou mais do que dois ou três anos, ficando o seu alcance limitado ao âmbito da promoção de formas de democracia de proximidade. Em 2008, Lisboa tornou-se a primeira capital europeia a adoptar um processo de orçamento participativo de tipo deliberativo codecisório, tendo tido um grande impacto na transformação do panorama português dos processos participativos. Quando, em 2011, o município de Cascais também logrou aprovar a abertura de uma iniciativa do género, teve o cuidado de realizar uma análise crítica dos primeiros três anos de vida da experiência vizinha. Em função disso, o orçamento participativo de Cascais tomou forma no seio do processo da Agenda 21, contando com uma equipa cujo trabalho demonstrou-se mais cuidadoso em promover a qualidade do processo deliberativo e em favorecer relações mais intensas com os munícipes. Nessa perspetiva, este artigo pretende refletir sobre as diferenças entre duas metodologias participativas em permanente modificação que, devido à sua diferente capacidade de dialogar com outros processos de transformação do território, mostraram diferentes graus de legitimação e capacidade de gerar (in)satisfação nos participantes.

1. Este trabalho foi desenvolvido no âmbito do Projeto Orçamento Participativo: transferências, adaptações e resultados (Projeto Optar), coordenado pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC) em parceria com a Associação In Loco, o Centro de Estudos e Formação Autárquica (Cefa), a organização não governamental África 70 e o Centro de Investigação Dinâmica do Instituto Universitário de Lisboa (CET/IUL). Algumas reflexões foram desenvolvidas e aprofundadas no âmbito do projeto europeu Empatia (*enabling multichannel participation through ICT adaptations*). Este artigo foi finalizado antes de 15 de Janeiro de 2016 e, portanto, tem os dados atualizados até essa data.

2. Este artigo teve a colaboração de Anne Pereira, bolsista do Projeto Optar.

3. Licenciado em arquitetura e doutor em planeamento urbano, territorial e ambiental pela Universidade de Florença, Itália. Investigador sênior do CES/UC e codiretor da Autoridade Independente para a Garantia e a Promoção da Participação da Região Toscana (Itália). Coodenador executivo do doutoramento Democracia no Século XXI e do Observatório Peoples sobre Participação, Inovação e Poderes Locais. no CES. *E-mail*: <alegretto70@gmail.com>.

4. Presidente da Associação In Loco e coordenador de inúmeros projetos relacionados com a participação democrática. *E-mail*: <nelson.dias@in-loco.pt>.

5. Licenciada em relações internacionais pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e mestra em direitos humanos e democratização pelo Centro Interuniversitário Europeu (Eiuc). Desde 2012 tem sido bolsista em vários projetos de investigação no CES. *E-mail*: <sofiaisp@gmail.com>.

Especificamente, serão abordados aspetos relativos às diferenças entre os orçamentos participativos de Lisboa e de Cascais na capacidade de promover a concertação entre os habitantes e a comunicação entre os cidadãos e os técnicos. A análise das duas metodologias, baseada em estudos de caso e inquéritos qualitativos/quantitativos distribuídos aos participantes, será completada por meio de uma leitura da sua fundamentação política, que suportou e direcionou a evolução dos dois modelos. Este artigo utiliza e atualiza alguns resultados do Projeto Orçamento Participativo: transferências, adaptações e resultados (Projeto Optar) que o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC), em parceria com outras instituições portuguesas e com o financiamento da Fundação de Ciência e Tecnologia (FCT), tem vindo a desenvolver entre 2010 e 2013, monitorizando a *performance* de dez experiências portuguesas.

1 INTRODUÇÃO

O interesse das instituições locais europeias para com a experimentação do orçamento participativo começou em 2002. Na maioria dos países, o modelo de referência foi encontrado nas iniciativas brasileiras da década de 1990, sendo a cidade de Porto Alegre o caso mais citado. Apenas na Alemanha a fonte de inspiração explicitamente referida foi representada pela experiência de planeamento e orçamentação participativa de Christchurch,⁶ na Nova Zelândia. Em ambas as situações, as redes internacionais de intercâmbio entre instituições locais foram os principais instrumentos de influência na disseminação desses novos processos de gestão municipal. No caso alemão, tratou-se da rede Cities of Tomorrow, coordenada pela fundação Bertelsmann, interessada em promover novas formas de governança local por meio do intercâmbio de “boas práticas”. Na maioria dos outros países, os principais elementos de “polinização” foram as redes de governos locais ativos no âmbito do movimento alterglobalização ligado aos fóruns sociais mundiais, como o Fórum das Autoridades Locais para a Inclusão Social (FAL) e, mais tarde, a Rede nº 9 Financiamento Local e Orçamento Participativo, do programa europeu URB-AL.⁷

Conforme sublinhado por todos os estudos comparativos interessados na difusão transnacional do orçamento participativo,⁸ quase nunca se tratou de verdadeiras transposições das experiências latino-americanas, mas de adequações de forte cariz transformativo das referências originárias, embora em alguns países, como Espanha e Itália, as afinidades com o referente primário tenham sido maiores (Sintomer e Allegretti, 2009).

Conforme bem descrito nas definições de orçamento participativo providenciadas pela PB-Unit,⁹ esse instrumento foi encarado como “uma oportunidade de confiar aos cidadãos as decisões referentes a como gastar uma parte do orçamento municipal ou de outro orçamento que lhe diga respeito”; portanto, trata-se de um espaço de “participação por convite” (Ibarra, 2007), em que as autoridades locais “concedem” a abertura aos cidadãos de uma porção dos recursos locais, prefixada por elas, sobre a qual os participantes têm margem de manobra (diferenciada em função de cada caso)

6. Ver Bacqué, Rey e Sintomer (2005), e Sintomer e Allegretti (2016).

7. O programa URB-AL, criado em 1995, promoveu a cooperação entre cidades da América Latina e do Velho Continente sobre tópicos concretos. Contou com treze sub-redes temáticas e mais de 180 projetos, que envolvem cerca de 2 500 autoridades locais, ONGs, sindicatos, empresas e centros de pesquisa. A Rede n 9 foi lançada em 2003, sob a coordenação da Prefeitura de Porto Alegre, e manteve-se ativa até 2010. Mais notícias disponíveis em: <<http://goo.gl/tIRLtg>>.

8. Ver Sintomer e Allegretti (2016), Ganuza e Frances (2012), UN-Habitat (2009) e Cabannes (2003).

9. Um pequeno *think tank* inglês que tem apoiado várias experiências de orçamento participativo no Reino Unido, contando com peritos que já trabalharam na cooperação internacional com o Brasil. A PB-Unit fechou em 2012 devido aos cortes do governo inglês, mas o seu acervo de materiais está ainda *on-line* no portal da Rede dos Orçamentos Participativos do Reino Unido, disponível em: <<http://goo.gl/FdPqml>>. Uma rede nacional tem, entretanto, vindo a ganhar forma desde 2012, com o objectivo de manter vivo um importante espaço de intercâmbio entre as cidades que tinham começado a experimentar o orçamento participativo em 2004-2005. O encontro mais recente desta rede foi no dia 1º de outubro de 2013, na cidade de Durham.

para dar indicações, codecidir ou até coplanear em detalhe os investimentos e/ou a estruturação de políticas públicas. Nessa definição está implícita uma diferença importante em relação aos casos latino-americanos, em que se contam mais experiências que tiveram origem não apenas em uma “concessão” por parte do poder público, mas em um diálogo tenso entre este e os movimentos sociais, para a construção de um novo “espaço público não estatal”,¹⁰ por meio do qual se procura reconstruir a confiança mútua entre habitantes e representantes eleitos. De facto, praticamente todos os orçamentos participativos que surgiram na Europa, na última década, têm uma origem *top-down*, tendo sido promovidos por administradores ou, em casos mais raros, por funcionários e dirigentes técnicos interessados em estabelecer novas alianças e parcerias entre instituições de proximidade e tecidos sociais, e novas formas de governança multiactoriais.

Entre os principais elementos de diferenciação dos orçamentos participativos europeus, quando comparados com os modelos inspiradores brasileiros, vale a pena sublinhar o seu grau mais pronunciado de “experimentalismo gradual”. Esta característica de “transformabilidade incremental” dos orçamentos participativos é muito mais lenta na Europa, e reduz a abrangência dos processos participativos que, em vários casos, limitam-se a discutir sobre temas e fatias de recursos muito limitados, ou a incidir sobre territórios circunscritos. Isto explica por que, até 2008,¹¹ em nenhuma capital europeia implementou-se uma experiência de orçamento participativo em toda a cidade, mas apenas em algumas áreas específicas, como freguesias ou distritos urbanos, como aconteceu em Paris, Londres ou Roma. Também ao nível dos objectivos, os orçamentos participativos europeus têm evidenciado amplas diferenças em relação a muitos dos processos latino-americanos. Não contemplam normalmente, com exceção de alguns casos espanhóis, objectivos de justiça redistributiva, de inclusão e de “empoderamento” de categorias econômicas e culturalmente mais vulneráveis, e de reequilíbrio das relações de poder entre diferentes grupos sociais.

A menor abrangência dos objectivos dos orçamentos participativos europeus tem-se traduzido em diferenças metodológicas visíveis em relação aos casos latino-americanos, como a maior presença de modelos consultivos, em que os participantes apenas têm espaços para propor investimentos ou alterações das políticas públicas, mas não dispõem de momentos em que priorizam as suas propostas, não podendo indicar, claramente, à política como investir os recursos públicos. Outra das características distintivas dos processos europeus é a ausência, na maioria de países, de espaços para a construção colectiva das regras do processo, assim como de critérios de hierarquização das propostas, inspirados em valores de solidariedade com os territórios e com as cidadãs e os cidadãos tradicionalmente mais marginalizados.

Para concluir, vale a pena reforçar a ideia de que os orçamentos participativos europeus têm tido a tendência para se concentrarem em um número reduzido de objectivos específicos, configurando-se, assim, como processos de *single issue*, com limitadas ambições de contrariar, em simultâneo, diferentes limitações que marcam hoje a vida democrática das cidades, como, por exemplo, o reduzido grau de transparência, *accountability* e *responsiveness* das administrações públicas; a falta de coordenação dos sectores administrativos; a desconfiança nos eleitos; a marginalização de jovens e imigrantes na vida política ativa; a crescente desigualdade entre territórios e grupos sociais; a reduzida consciência ambiental dos cidadãos etc.

10. Ver Genro e Souza (1997).

11. Hoje existem algumas capitais com experiências de orçamento participativo extensas a todo o território (além de Lisboa, nomeadamente: Bratislava, Reikiavique, Paris, Madrid e Helsínquia), embora frequentemente limitadas a temas específicos e porções reduzidas de recursos.

Nesse sentido, alguns estudos comparativos¹² têm tentado identificar os traços de continuidade com que muitos orçamentos participativos europeus se foram inserindo dentro das preexistentes tradições de governos locais, determinando verdadeiras “famílias” ou “modelos” específicos de orçamento participativo, ligados à interpretação da *utilidade prevalente* reconhecida a este instrumento de inovação, ao qual outros continentes têm dedicado uma atenção mais holística, reconhecendo um potencial de transformação das instituições e da sociedade mais abrangente.

O aspeto interessante dessas tentativas de classificação é que acabam por reconhecer a existência de ideais-tipo que, em muitos casos, resumem as abordagens maioritárias dos orçamentos participativos adoptadas em cada país. Por exemplo, se a maioria dos orçamentos participativos da Alemanha tendem a reconfigurar a adopção do orçamento participativo no âmbito de um processo de “modernização participativa” da administração pública, uma boa parte das experiências inglesas parece levar à frente uma lógica de “desenvolvimento comunitário”, ligada à forte e enraizada tradição de *community development*,¹³ enquanto as experiências espanholas têm privilegiado, pelo menos até 2011, uma maior proximidade com a tradição brasileira, visando (nos objectivos declarados, assim como na coerência interna dos modelos organizacionais formatados a partir de 2005) construir horizontes de “democracia participativa”. Obviamente, nestas “prevalências”, as redes de transferências de modelos têm tido um peso muito forte, em muitos países fortemente influenciadas pela proximidade territorial, assim como por elementos de uma certa “consanguinidade” institucional, cultural e até linguística. Mas esse peso tem vindo a reduzir-se gradualmente, em função de uma natural desmaterialização das inércias locais e do crescimento de fenómenos de hibridação e polinização cruzada entre modelos de diferentes contextos, permitido pela facilidade das comunicações informáticas e pela existência de atores “catalisadores” (procedentes, sobretudo, do mundo da academia, do associativismo cooperativo e da pesquisa-ação) que favorecem o diálogo entre experiências de lugares e com objectivos e históricos diferentes.

Nesse quadro, as primeiras experiências portuguesas de orçamento participativo têm sido sempre etiquetadas como instrumentos orientados para a promoção de uma “democracia de proximidade”, à semelhança do que aconteceu em países marcados por uma tradição institucional muito “centralizada”, como é o caso da França.¹⁴ O desafio de contribuir para contrabalançar uma cultura política centralista, pouco transparente e descuidada com as particularidades dos âmbitos territoriais locais, marcou o modelo meramente “consultivo” que a cidade de Palmela desenvolveu a partir de 2002, depois de uma tentativa em 1998 que não conseguiu arrancar. Este modelo de orçamento participativo tendeu a expandir-se em todo o país, inicialmente por meio de caminhos de afinidade política e de contiguidade territorial, e depois de forma mais massiva.

Esse percurso de “clonagem” perdeu capacidade e credibilidade por volta de 2007, quando se começou a consolidar e ganhar visibilidade a experiência das chamadas “opções participadas” de Sesimbra,¹⁵ a primeira em que aos participantes era conferido um papel decisório sobre um montante predefinido dos recursos municipais. Logo depois,

12. Ver, por exemplo, Sintomer *et al.* (2013) e Sintomer, Herzberg e Röcke (2005).

13. Ver Sintomer, Herzberg e Röcke (2005).

14. Ver Sintomer e Allegretti (2016) e também Dias (2013a).

15. O município de Sesimbra (50 000 habitantes) é administrado há cerca de três mandatos pela CDU (uma coligação do Verdes e do Partido Comunista), e, localiza-se perto de Setúbal, ou seja, em uma zona de fronteira entre a área metropolitana de Lisboa e o alto Alentejo.

em 2008, uma aliança entre a associação de desenvolvimento local In Loco e o CES/UC¹⁶ decidiu empenhar-se na renovação da respetiva leitura dos orçamentos participativos em Portugal, centrando o novo rumo na complexificação dos modelos e na desideologização dos processos até então existente. Nesta perspetiva, foi montado um projeto nacional chamado Orçamento Participativo Portugal,¹⁷ com financiamento do Programa Equal, o qual permitiu, por um ano e meio (até meados de 2009) realizar formações sobre o orçamento participativo em todo o país e prestar apoio individualizado a diferentes municípios para a concepção, implementação e avaliação de novas experiências de orçamento participativo. Este projeto não atuou apenas como um centro de recursos, mas como uma rede de conhecimentos e de intercâmbio mútuo entre diferentes municípios e freguesias,¹⁸ que contribuiu para alterar permanentemente o panorama dos orçamentos participativos no país. Hoje, pode-se falar de uma “segunda geração” de orçamentos participativos (Dias, 2013b) que tomou forma a partir de 2008, com um DNA (*op. cit.*) extremamente diferenciado e objectivos que, muito provavelmente, distanciam-se dos originários, dando forma às experiências e famílias tipológicas que vão – ou poderão rapidamente ir – além do ideal-tipo da “democracia de proximidade”. O panorama atual dos orçamentos participativos em Portugal não se restringe à promoção de espaços de consulta pública, mas conta com uma maioria de experiências codecisórias que propõem outras formas, embora ainda limitadas, de definição das políticas públicas para o município, em colaboração com os habitantes.

Este trabalho pretende comparar dois casos importantes que fazem parte dessa “segunda geração de experiências” portuguesas de orçamento participativo, a partir de algumas reflexões que têm emergido no âmbito do Projeto Optar. Esta é uma iniciativa de pesquisa-ação promovida pelos mesmos parceiros centrais do projeto de 2008, com o objectivo de dar uma certa continuidade ao Orçamento Participativo Portugal, mas a partir de um ponto de partida diferente: a reivindicação da importância de um “acompanhamento reflexivo” das experiências de inovação municipal, visado à promoção da sua autónoma capacidade de transformar-se no tempo e de evoluir, valorizando experiências de avaliação e intercâmbio em rede. Portanto, este artigo pode-se considerar como uma etapa intermédia do projeto que – além de reflexões comparativas sobre a própria transformação do modelo e dos êxitos das duas experiências analisadas – pode servir para remarcar alguns aspetos relevantes da importância e das modalidades possíveis de uma permanente colaboração entre experiências diferentes (de pesquisa científica militante, por um lado, e de gestão do território, por outro) que, apesar de uma ênfase diferente sobre a centralidade do conhecimento, convergem no objectivo de lutar – de forma colectiva – para um aprimoramento contínuo e uma evolução progressiva das experiências participativas inovadoras sobre as quais trabalham.

16. Ambas as instituições (a primeira fundada por Alberto Melo, e a segunda pelo sociólogo Boaventura de Sousa Santos) têm uma tradição no âmbito dos estudos sobre governança local, um horizonte político progressista e uma tendência para ler o quadro da transformação de Portugal em uma óptica aberta às leituras feitas a partir das “epistemologias do Sul”. O município de Palmela (63.886 habitantes) é administrado há cerca de quarenta anos pela Coligação dos Verdes e do Partido Comunista (CD) e localiza-se perto de Setúbal, ou seja, em uma zona fronteiriça da área metropolitana de Lisboa. Ver <<http://goo.gl/93ZWYd>> e <<http://goo.gl/scUFIZ>>.

17. Ver em: <<http://goo.gl/ZPwYCO>>.

18. As freguesias são instituições inframunicipais de proximidade previstas na Constituição Portuguesa de 1976. Elas são descendentes das antigas paróquias e têm um Executivo e uma Assembleia eleitos a cada quatro anos. As tarefas de cada freguesia são diferentes (sendo todas unidades administrativas de recenseamento eleitoral) em função dos acordos assinados com os respetivos municípios para prestação de serviços e apoio à gestão local.

2 ORIGENS E IMPLANTAÇÃO DOS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS: DOIS PARTOS DIFERIDOS NO TEMPO

Em 2008, ano em que começou o Projeto Orçamento Participativo Portugal, no âmbito do qual se organizaram várias ações de formação em todo o país, destaca-se o interesse de dois dos maiores municípios da região de Lisboa e Vale do Tejo na implementação do orçamento participativo, nomeadamente Lisboa, com cerca de 560 000 habitantes, e Cascais, com mais de 206 000 – a quinta cidade do país. Estas duas autarquias estiveram diretamente envolvidas em várias atividades do projeto, mas acabaram por trilhar percursos bastante diferentes no desenvolvimento dos respetivos orçamentos participativos, em parte devido às condições políticas do momento, mas também pelo facto de possuírem concepções distintas do processo.

De facto, no momento em que a implementação do orçamento participativo começou a ser discutida em Lisboa, o município da capital era governado por uma coligação formada pelo prefeito socialista António Costa (eleito em 2006 em uma eleição intercalar), o movimento independente Cidadãos por Lisboa, e pelo Bloco de Esquerda.

Embora existissem interpretações distintas sobre o orçamento participativo no interior da coligação, esse era concebido como um instrumento para reconstruir a confiança popular na autarquia e nos seus representantes, e como uma oportunidade de dar continuidade a outros projetos de diálogo social, como as chamadas “reuniões descentralizadas” do Executivo, realizadas em diferentes agrupamentos de freguesias a partir de 2007.

O modelo organizacional do orçamento participativo de Lisboa, para 2008, concebido e apresentado por uma equipa técnica composta por elementos de vários serviços da prefeitura, foi aceite politicamente, tendo-lhe sido atribuído o montante de EUR 5 milhões para a realização dos projetos decididos pelos participantes. Os custos de organização foram, no entanto, mantidos muito baixos, obrigando a primeira experimentação a desenvolver-se inteiramente por meio da internet. Um mínimo de investimento foi previsto apenas para a contratação da consultoria da Associação In Loco, para que, junto com o CES/UC, apoiasse a formação dos funcionários envolvidos e ajudasse no acompanhamento do primeiro ano do processo, contribuindo com propostas de melhorias para o futuro.

Os aspetos mais inovadores do orçamento participativo construído em 2008 foram três: *i)* a natureza codecisória do percurso, que permitiu aos participantes votarem na lista dos projetos prioritários, como acontecia no município de Sesimbra; *ii)* o uso da internet para enviar propostas e votá-las; e *iii)* a aprovação, na Câmara, de algumas regras mínimas para garantir o funcionamento do processo, bem como de uma Carta de Princípios¹⁹ que serviu para explicitar os valores inspiradores e os objectivos do orçamento participativo, de forma a controlar o redirecionamento futuro da sua arquitetura organizacional.

Com esses elementos, Lisboa tornou-se a primeira capital europeia a adoptar um modelo do orçamento participativo à escala municipal e com cunho codecisório, potencializando, assim, a sua experiência para outras iniciativas similares no contexto nacional e até internacional. No início, as incertezas de organização não faltaram: por exemplo, muitos participantes ficaram frustrados pelo facto de o processo prever a votação, por parte dos cidadãos, de três áreas temáticas principais, dentro das quais se deveria concentrar o esforço financeiro do orçamento participativo, eliminando, *a posteriori*, todas as propostas referentes a outros sectores de intervenção não escolhidos como prioritários. Essa situação

19. A aprovação da Carta de Princípios (Proposta nº 833/P/2008) deu-se a 9 de julho de 2008.

foi avaliada negativamente pelos participantes e também pelo próprio município, que no ano seguinte, ou seja, em 2009, viria a alterar essa regra, permitindo que todas as áreas de atuação pudessem ter projetos em votação. Da mesma forma, a ausência de assembleias presenciais nos bairros e em algumas das 53 freguesias²⁰ expôs o processo às críticas, pois consideravam que o orçamento participativo não tomava em conta o “digital divide” existente no território e o diferente grau de alfabetização informática dos seus habitantes.

De todas as formas, a decisão da Prefeitura de Lisboa foi corajosa: não hesitar e começar imediatamente uma experimentação prática do orçamento participativo, independentemente das imperfeições da primeira proposta metodológica. A válvula de escape, frente aos riscos de uma tal escolha, foi representada pelo facto de ficar previsto desde o início o carácter evolutivo do processo, permitindo, assim, a sua constante transformação nas edições futuras.

O município de Cascais, em 2008, era governado por uma coligação formada pelo Partido Social Democrata e pelo Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP), dirigida por António Capucho, que seria reeleita, sob a mesma liderança, nas eleições de outubro de 2009. No caso de Cascais, a ideia do orçamento participativo foi alimentada pelo então vice-prefeito Carlos Carreiras, responsável, entre outras matérias, pela implementação da Agenda Local 21. Neste caso, o orçamento participativo era encarado como um “complemento” das políticas de programação territorial, por meio da introdução de uma dimensão de diálogo sobre a componente orçamental, capaz de aprofundar as dinâmicas participativas em curso e reforçar a legitimidade desses processos.

No caso de Cascais, a construção de um percurso de orçamento participativo não era visualizada como uma oportunidade para constituir desde zero uma equipa de trabalho dedicada aos processos participativos (como Lisboa, ainda desprovida de tal tipo de estrutura, em 2008), mas como uma ocasião para reforçar as capacidades existentes no interior da equipa da Agenda 21, no seio da qual o orçamento participativo foi inserido.

A abertura de um percurso de orçamento participativo era também imaginada como uma oportunidade de reavivar a relação entre a prefeitura e as suas seis freguesias,²¹ organizando, desde logo, um ciclo de sessões públicas de participação que tomassem em conta não apenas os limites administrativos, mas as assimetrias territoriais existentes.

Por essas razões, Cascais passou por um longo processo de elaboração do próprio modelo do orçamento participativo, observando com atenção as experiências de outros municípios. Tal como Lisboa, também Cascais optou pela elaboração de uma Carta de Princípios, indo, no entanto, mais longe, ao formalizar o processo do ponto de vista normativo, com a criação de um regulamento municipal do orçamento participativo.

Vale a pena realçar também que razões políticas de não total convergência entre os membros do Executivo sobre o arranque do orçamento participativo influíram no atraso com que o processo de Cascais foi aprovado, tendo começado efetivamente a funcionar na primavera de 2011. A altura política mais oportuna para o arranque do orçamento participativo coincidiu com a saída antecipada do prefeito António Capucho, em finais

20. As 53 divisões administrativas inframunicipais de Lisboa foram reduzidas para 24 em 2012, por meio de um processo local que antecipou a reforma administrativa nacional, e foi aprovado com a Lei nº 56, em novembro de 2012. Ver: <<http://goo.gl/5R3ye2>>.

21. As freguesias de Cascais foram reduzidas a quatro após a reforma administrativa aprovada pelo 19º Governo Constitucional Português, em 2013 (com a Lei nº 11-A/2013, o Despacho nº 11 540/2013 e a Lei nº 75/2013), em linha com o memorando assinado com a Troika, e os princípios do Documento Verde da Reforma da Administração Local. Ver <<http://goo.gl/wVLbLt>>.

de 2010, alegando razões pessoais, e a sua substituição pelo então vice-prefeito Carlos Carreiras, que vinha sendo o maior apoiante da introdução do orçamento participativo em Cascais.

Sem dúvida que os três anos de distância que separaram o arranque dos dois processos de orçamento participativo, em Lisboa e em Cascais, não foram insignificantes em relação à diferenciação dos modelos organizacionais das experimentações nas duas cidades. Deram, de facto, a possibilidade a Cascais (e ao consultor escolhido para acompanhar o início da experiência: a Associação In Loco, que já tinha trabalhado com as duas cidades a partir do Projeto Orçamento Participativo Portugal) de observar as debilidades do orçamento participativo lisboeta e, conseqüentemente, introduzir no modelo cascalense os aperfeiçoamentos necessários.

Assim, a proposta organizacional do orçamento participativo de Cascais nasce de forma bastante diferenciada, assumindo como elemento diferenciador o facto de só permitir a apresentação de propostas no âmbito de assembleias presenciais (chamadas sessões públicas de participação), embora a votação final para a escolha dos projetos vencedores permaneça aberta, como acontece em Lisboa, a todos os cidadãos interessados e que possuem qualquer tipo de vínculo com o território de Cascais.

Essa escolha, conforme veremos, não representa um detalhe secundário no desenho do orçamento participativo, mas despoleta uma série de ideias que tornam o próprio modelo organizacional de Cascais conceptualmente muito diferente em relação ao lisboeta.

Os próximos parágrafos pretendem, portanto, ilustrar como o diferente funcionamento dos dois processos de orçamento participativo analisados (reforçado ou, por contra, levemente diluído por meio das alterações introduzidas ao longo do tempo nas duas cidades) poderá ter determinado resultados diversificados e até graus assimétricos de legitimação e enraizamento territorial.

3 O SENTIDO ESTÁ NOS DETALHES

Se confrontarmos dois lemas publicitários, isso pode ajudar a entender melhor dois modelos diferentes de funcionamento de um mesmo tipo de percurso participativo e as culturas políticas que lhe estão por detrás, os casos de Lisboa e Cascais merecem ser analisados. Na primeira situação, o *slogan* utilizado a partir de 2010 foi “Proponha. Vote. Nós fazemos”, enquanto no caso de Cascais preferiu-se (a partir de 2011) “Eu tenho uma ideia para Cascais. Eu participo!” ou “Eu voto. Cascais ganha” (em 2012), seguidos pelo convite “Contribua com as suas ideias”. As diferentes filosofias ilustradas por essas campanhas de *benchmarking* do orçamento participativo emergem claramente nas orientações organizacionais dadas aos orçamentos participativos pelas duas cidades no ano 2012.

3.1 O caso de Lisboa

No caso do orçamento participativo de Lisboa de 2012 (chamado OP-LX), tratou-se de um ciclo de eventos e momentos participativos que se desenvolveu entre abril e novembro, contando com quatro fases principais.

- 1) Um período de dois meses (1º de abril a 3 de maio) para registo dos cidadãos no orçamento participativo e apresentação de propostas por meio do portal *web* (máximo uma por inscrito), acompanhado por uma série de seis assembleias em que cada cidadã ou cidadão poderia apresentar até duas propostas (sendo uma das assembleias com base territorial, no bairro de Boavista, e cinco de âmbito “atorial”, dedicadas—

nomeadamente – aos “criativos”, aos “estrangeiros em Lisboa”, a “dar voz à diferença”, ao “*cowork* Lisboa” e à “Lisboa em viagem”).

- 2) Um período de três meses (1º de junho a 31 de agosto) dedicado à “avaliação técnica” das propostas apresentadas e à sua organização e fusão em “projetos” mais articulados e avaliados quanto aos seus custos e viabilidade técnico-legal e financeira. Tal período foi seguido por nove dias de consulta pública (de 1º a 9 de setembro), para que os cidadãos que assim o desejassem pudessem apresentar reclamações relativamente ao resultado da análise técnica efetuada pela equipa da Prefeitura de Lisboa. Houve ainda lugar a mais sete dias (de 10 a 16 de setembro) para os serviços municipais reavaliarem os projetos objeto de reclamação.
- 3) Um período de um mês e meio (17 de setembro a 31 de outubro) dedicado à votação *on-line* dos projetos, podendo essa ser feita por meio de qualquer computador pessoal ou do autocarro do orçamento participativo, que circulava pela cidade nesse período, e garantia apoio de funcionários municipais para quem não tinha alfabetização informática para utilizar sozinho o mecanismo do voto *on-line*. Vale a pena realçar que cada cidadão registado no orçamento participativo tinha direito a exercer dois votos, um para projetos “grandes”, de valor entre EUR 150 000 e EUR 500 000, e um para projetos “pequenos”, cujo valor seria inferior aos EUR 150 000. As duas tipologias correspondem a duas fatias separadas do montante geral à disposição do orçamento participativo, calculado em EUR 2,5 milhões.²²
- 4) A última fase (que aconteceu de 1º de novembro até à abertura do novo ciclo do orçamento participativo de 2013) consistiu em uma assembleia pública de apresentação oficial dos resultados, seguida da integração oficial dos projetos vencedores na lista das opções a financiar nos planos de atividades e no orçamento, e por um processo de avaliação do ciclo anual convergente em um relatório publicado *on-line* e em modificações – aprovadas pelo Executivo – a ser introduzidas nas regras de funcionamento do orçamento participativo para o ciclo sucessivo.

3.2 O caso de Cascais

No caso de Cascais, também o ciclo do orçamento participativo de 2012 funcionou em quatro fases: a primeira protagonizada por eventos públicos; a segunda realizada principalmente em *back-office* (ou seja, protagonizada primariamente por funcionários da autarquia); a terceira aberta à participação dos cidadãos para votação das prioridades; e a quarta principalmente protagonizada por funcionários e atores políticos que harmonizam os resultados do processo com a agenda administrativa das previsões financeiras, e avaliam o funcionamento do orçamento participativo para a introdução de eventuais alterações na edição seguinte.

As quatro fases em Cascais funcionaram das formas a seguir descritas.

- 1) Houve um período de aproximadamente um mês (10 de abril a 5 de maio), no qual a prefeitura organizou nove assembleias territoriais, com o objectivo de assegurar debates de proximidade como os cidadãos, independentemente das divisões formais das seis freguesias. Por assembleia, cada participante podia apresentar uma proposta, devendo esta ser necessariamente debatida e negociada em conjunto com as propostas das outras pessoas. No final de cada assembleia, apenas as cinco propostas consideradas prioritárias por todos os participantes poderiam passar à fase seguinte.

22. Conforme relatado, até 2012 tratava-se de um montante de EUR 5 milhões, reduzido explicitamente pela prefeitura com a necessidade de enfrentar os cortes orçamentais, a que esta tem estado sujeita.

- 2) Depois, houve um período de cerca de dois meses (junho e julho) dedicado à “análise técnica” das propostas vencedoras nas nove assembleias. O objectivo desta fase é avaliar a viabilidade de cada ideia à luz dos critérios estipulados e publicamente divulgados antes do arranque do processo. Existe, neste âmbito, a possibilidade de fusão entre propostas similares ou geograficamente próximas, mas apenas se tal resultar de um consenso entre os participantes, devendo, por isso, estes ser envolvidos diretamente na análise de viabilidade dos projetos. Este trabalho foi seguido, em setembro, por um período de consulta pública, de dez dias, para os cidadãos apresentarem reclamações relativamente ao resultado na análise efetuada pelo corpo técnico da Prefeitura, e para os serviços municipais reavaliarem os projetos que foram objeto de queixas, com a introdução de eventuais reformulações deles.²³
- 3) Um período de um mês (20 de setembro a 20 de outubro) foi dedicado à votação, por meio de SMS gratuito, dos projetos que passaram à fase de análise técnica. Foi realizada uma negociação com as três maiores companhias de telefones móveis e atribuído um código a cada projeto. Cada número telefônico apenas poderia votar uma única vez, sendo automaticamente bloqueado pelo sistema das três companhias depois do envio de um comprovativo de “recepção do voto”, que continha um *link* para um questionário *on-line* de satisfação dos participantes.
- 4) A última fase (que tomou forma desde o início de novembro até à abertura do ciclo do orçamento participativo, em 2013) consistiu em uma cerimônia pública de apresentação dos resultados, seguida da inclusão oficial dos projetos vencedores na lista das opções a financiar no plano de atividades e no orçamento municipal, e por um processo de avaliação do ciclo anual do orçamento participativo.

Os dois ciclos participativos acima descritos – ambos inseridos em modelos de orçamento participativo de âmbito “codecisório” – podem parecer substancialmente semelhantes, e diferir apenas em alguns detalhes (as modalidades de voto e a sua duração, a tipologia das assembleias, entre outros), tanto mais se se considerar que ambos atribuíram ao orçamento participativo, em 2012, uma quota de EUR 2,5 milhões, e que os dois processos desenvolvem-se em grandes cidades, parcialmente policêntricas, devido ao número de “núcleos focais urbanos” com características históricas, paisagísticas e sociais diferentes. São igualmente dois municípios que decidiram abrir o orçamento participativo à participação de pessoas não residentes, pois consideram importante contemplar o fenómeno das migrações pendulares que afectam ambos os territórios da área metropolitana. O facto de Cascais só permitir, no entanto, a apresentação de propostas em assembleias presenciais – ao contrário de Lisboa, que permite a apresentação por meio da internet – reduz o risco de serem submetidas as que não correspondem às necessidades do território.

Mas os dois processos não são, no final, tão semelhantes. De facto, as diferenças que existem na articulação de cada ciclo são muito mais incisivas do que parece a um primeiro olhar, e alguns dos seus detalhes organizacionais (que dizem respeito tanto à relação do orçamento participativo com a população, quanto à relação entre o orçamento participativo e a rotina de funcionamento da máquina pública) poderão pesar na configuração de tipologias de modelos participativos bastante diferenciados, portadores de diferentes resultados e de capacidades diferentes de enraizamento no território.

23. Esta fase em Cascais é apenas uma formalidade, não tendo praticamente tido reclamações, pelo facto de os proponentes serem chamados pelas equipas técnicas quando suscitam problemas relativos à avaliação das propostas ou na eventualidade de existirem possibilidade de fusão entre propostas similares ou geograficamente próximas.

3.3 Lendo os dois casos em uma perspectiva histórica

Para entender melhor essas diferenças, é necessário olhar para os dois processos em uma perspectiva histórica, a partir da consideração de que o orçamento participativo representa tendencialmente uma família de dispositivos participativos cuja organização em “ciclos” anuais tende, geralmente, a representar uma oportunidade de melhoria progressiva do processo. Ou seja, um instrumento de evolução incremental que pode atuar como “antídoto”, prevenindo os riscos de enfraquecimento do orçamento participativo por “asfixia”, ou seja, pela inércia por vezes devida à reiterada repetição de rituais que não se coadunam com os requisitos de um processo dinâmico e com as exigências dos próprios participantes.

Sem dúvida, ambos os ciclos dos orçamentos participativos acima referidos são hoje bastante consolidados. Lisboa encontra-se atualmente a iniciar a nona edição do orçamento participativo, com resultados considerados crescentes pela própria prefeitura. Cascais começou em Abril de 2016 o sexto ano do processo, tendo obtido um elevado sucesso desde a primeira edição. Os bons resultados têm sido interpretados pela Prefeitura de Cascais como um produto do *design* do orçamento participativo, da capacidade de mobilização dos participantes e da credibilização do processo junto à opinião pública, bem como da estratégia adoptada para a inserção do orçamento participativo no interior da estrutura orgânica dos serviços municipais. Porém, as alterações produzidas pelas atuais arquiteturas organizacionais de Lisboa e de Cascais denunciam um grau diferente de maturidade dos dois orçamentos participativos no momento do seu arranque.

Por exemplo, o ciclo de 2012 de Lisboa conta com transformações importantes em relação ao primeiro ano de experimentação em 2008, nomeadamente pelo menos em quatro áreas.

- 1) A primeira diz respeito às assembleias que, em 2008, não existiam e foram acrescentadas em 2009, depois do Relatório de Avaliação do Orçamento Participativo ter demonstrado que existia uma visível prevalência de determinadas tipologias de participantes, nomeadamente pessoas com idade entre os 25 e os 55 anos (77,7%),²⁴ com grau de escolaridade elevada e interesses políticos/associativos marcados. A ausência do processo de alguns grupos sociais, como as pessoas mais idosas, adolescentes, indivíduos com baixos níveis de educação formal, foi atribuída principalmente à autosseleção determinada pelo papel determinante da internet, sendo a página *web* do orçamento participativo – no seu primeiro ano de vida – o único instrumento existente para enviar e votar as propostas idealizadas pelos cidadãos. Procurando corrigir essas fragilidades e respondendo também aos inúmeros pedidos apresentados por cidadãos na avaliação do ciclo de 2009, no ano seguinte foram criadas assembleias participativas de âmbito territorial, em algumas das freguesias da cidade, com o intuito de abranger sectores urbanos socioeconómica e culturalmente distintos. Em 2010, tiveram lugar oito assembleias territoriais. No ano seguinte, ou seja, em 2011, estas foram reduzidas para cinco, e criadas quatro assembleias participativas definidas como “extraordinárias”, com o objectivo de captar a participação de públicos-alvo específicos: uma foi organizada para estudantes do ensino superior, outra para os habitantes do bairro social de Boavista, e tiveram também um Beta-Talk e o Lisboa Ideia, realizada no Museu do Design, e especialmente dedicada “à comunidade criativa”, que contou com quase duas centenas de participantes. Estas assembleias de tipo “atorial” (centradas em públicos específicos) acabaram por substituir gradualmente as assembleias nos bairros, afastando, muitas vezes, os grupos etários

24. O número representa a percentagem dos votantes finais (Portugal, 2008b, p. 13), baixa a 75,4% dos inscritos e 73,3% dos participantes que contribuíram com propostas.

mais idosos e as pessoas com menor formação escolar, conforme se pode comprovar por meio de uma leitura comparada dos relatórios anuais de 2010 a 2013. Vale a pena dizer que as assembleias participativas estão organizadas em mesas separadas, moderadas por funcionários e consultores da prefeitura, de forma a permitir que todos os participantes sintam-se mais à vontade para expressar as suas ideias e sugestões para o orçamento participativo. As propostas que passam de cada mesa para o Plenário necessitam da aprovação por parte da maioria dos presentes na mesa, não sendo submetidas a nenhuma outra forma de seleção ou triagem. Uma vez que não existe qualquer regra no orçamento participativo que obrigue os participantes a eleger um número limitado de proposta por mesa, por uma questão de simpatia e boa convivência, eles acabam por aprovar todas as ideias que são apresentadas, seguindo estas diretamente para análise técnica a efetuar pela prefeitura.

- 2) Uma outra transformação visível diz respeito à criação, em 2010, de um período de consulta pública, no âmbito do qual os cidadãos podem apresentar reclamações relativamente à lista provisória de projetos que reúnem as condições de elegibilidade para poderem passar à votação final. A criação deste período de “contencioso” não é apenas uma resposta aos requisitos do Decreto-Lei nº 163/2006, de 8 de agosto, sobre o direito à reclamação como parte do acesso à administração pública, mas foi sugerido por uma dura polémica que houve no final de 2009 sobre 41 propostas “esquecidas” na lista final dos projetos para votação, que obrigou o prefeito a parar o processo e a reiniciar a fase de votação final das prioridades a inserir no orçamento de 2010. Aqui, vale a pena realçar a capacidade de autocritica e de previdência da prefeitura, mostrada pela capacidade de ter incorporado essa modificação como elemento permanente do ciclo do orçamento participativo a partir de 2010, procurando, deste modo, prevenir eventuais contenciosos relacionados com o processo em futuras edições. Embora o período de resposta sobre as reclamações seja breve, parece ser adequado ao número bastante baixo de recursos apresentados anualmente.
- 3) Uma terceira modificação diz respeito ao montante global à disposição das decisões do orçamento participativo, que até 2011 foi de EUR 5 milhões, tendo sido reduzido para EUR 2,5 milhões a partir de 2012, atendendo a prefeitura “às restrições orçamentais decorrentes da atual conjuntura económico-financeira do país, mas com o firme propósito de manter esta iniciativa participativa, considerada uma marca distintiva de um novo modelo de governação da cidade”, conforme explicado no portal da prefeitura (já não *on-line*) e no sucessivo Relatório do Orçamento Participativo 2012-2013 (Portugal, 2013). Outra novidade introduzida – sabiamente – no mesmo ano, “com o objectivo de compensar esta redução de verba e alcançar um público mais abrangente” (*op. cit.*, p. 4), foi a criação de duas tipologias de projetos do orçamento participativo, uma que inclui as propostas com valor até os EUR 150 000, e outra para investimentos entre os EUR 150 000 e os EUR 500 000. A mudança de paradigma criou uma “plataforma para que os projetos de menor valor ganhassem espaço para se afirmarem num ‘campeonato’ dominado por obras infraestruturais de grande valor monetário, permitindo assim que os cidadãos elegessem 15 projetos vencedores, 13 dos quais com valores até EUR 150 000” (*op. cit.*), mais próximos do quotidiano das pessoas. Esta medida pode também vir a contribuir para aumentar a taxa de execução dos investimentos do orçamento participativo, significativamente reduzida em Lisboa, pois, em princípio, será mais fácil executar projetos de menor dimensão e de reduzido valor orçamental. Apesar desta última medida parecer ter contribuído para atrair a atenção dos cidadãos, mais do que a redução para metade do dinheiro do orçamento participativo, esta acabou por ser fortemente criticada pela oposição política e mesmo dentro das forças políticas da maioria, porque aconteceu em um ano em que o orçamento de Lisboa afinal aumentou, e em que a prefeitura

decidiu atribuir um apoio, de valor similar ao corte feito no orçamento participativo, ao festival Rock in Rio, ou seja, a um evento de iniciativa privada (Rock..., 2012).

- 4) Uma quarta área de mudanças diz respeito à metodologia de voto. Inicialmente, em 2008, votava-se apenas pela internet, bastando, para tal, fazer um registo na página *web* do orçamento participativo por meio do endereço de *e-mail*, que necessitava de ser anualmente repetido, preenchendo alguns dados pessoais. O procedimento foi sendo gradualmente simplificado, porém aumentando os espaços por meio dos quais era possível exprimir as próprias preferências. Assim, em 2010 foram acrescentadas quatro assembleias de voto. Não se tratam de verdadeiros momentos de debate, mas apenas espaços equipados com computadores, em que quem queria votar podia ter o apoio de funcionários da prefeitura. Foi também criado o autocarro do orçamento participativo, um ônibus equipado com computadores, que percorria a cidade durante o período das votações. Em um total de 11 570 votantes, apenas 313 (em 2010) utilizaram as assembleias de voto e 87 o autocarro do orçamento participativo, assim que gradualmente estas opções foram sendo congeladas, embora o autocarro tivesse sido reativado mais tarde. A fase de registo foi também simplificada, desde 2011, com a criação do portal da participação chamado *lisboaparticipa.pt*, que reúne vários processos participativos da prefeitura. A inscrição anual deixou de ser necessária e a prefeitura renunciou a conhecer o seu público de participantes, preferindo um procedimento de inscrição mais rápido e ágil. Como veremos, em 2013 foi acrescentada uma opção de voto via SMS gratuito, negociada com as três maiores companhias do país, por meio de uma prestadora de serviço que fez a intermediação.

Na edição prevista para 2016, a votação permite aos cidadãos que possam repartir, de igual forma, pelas cinco Unidades Territoriais de Lisboa (UITs), criadas para a melhor gestão do território e agregando diferentes freguesias com tamanho relativamente homogêneo entre elas, um valor até EUR 300.000, para cada UIT. Assim, tenciona-se criar uma distribuição mais equilibrada a nível territorial de uma das duas linhas de despesas do OP-LX correspondente a um valor de EUR 1,5 milhão.

Em relação ao orçamento participativo de Cascais, cujo montante total subiu mais do que EUR 4 milhões em 2015, merece ser realçado que o processo se tem mantido muito mais estável nos seus primeiros três anos de vida, provavelmente pelo facto de que teve a oportunidade de aproveitar um pouco da experiência lisboeta, e de observar os *prós* e os *contras* das experimentações da cidade vizinha, escolhendo caminhos e instrumentos que deram certo desde o início, e não demandaram amplas mudanças nos anos sucessivos.

Nessa perspetiva, desde 2011 Cascais fez uma escolha importante de modelo participativo, alterando algumas características do orçamento participativo de Lisboa. De facto, as nove assembleias públicas realizadas em distintas localidades do território municipal (representando verdadeiras “centralidades” locais) tornaram-se o centro do processo cascalense. Elas representaram, desde o início, não apenas “um espaço” em que os cidadãos podem apresentar propostas de investimento a serem inseridas no orçamento do ano seguinte, mas tornaram-se “o único lugar” em que essas atividades estão previstas, não sendo possível apresentar propostas de outra forma. Mais ainda, estas assembleias, chamadas de sessões de participação pública, foram concebidas como espaços de concertação, filtragem e afinamento das propostas, em que os próprios participantes apresentam publicamente as suas ideias, e escutam e fazem apreciações sobre as propostas dos outros.

Em termo de organização, cada sessão de participação pública prevê uma distribuição espacial em mesas de cinco a sete participantes no máximo, dotada cada uma de um(a) moderador(a), previamente formado(a) para desempenhar essa função. Ao mecanismo parecido ao de Lisboa, visado para criar pequenos espaços de debate em que os presentes se possam sentir à vontade para falar e para construir relações pessoais e diretas com os outros, o orçamento participativo de Cascais acrescentou uma peculiaridade: cada participante apenas pode apresentar uma proposta, e cada mesa tem que negociar no máximo duas daquelas que emergiram para apresentar ao Plenário. No final de cada sessão de participação, todas as propostas selecionadas nas mesas são apresentadas ao público, e por meio de uma votação aberta os presentes escolhem as cinco mais prioritárias (ou mais, em caso de empate em termos de votos recolhidos), que passam para a fase de avaliação técnica.

Merece realçar que esse processo de afunilamento não representa apenas uma maneira de agregar preferências individuais, mas – além de ter momentos de debate e confronto de ideias – permite aos proponentes fundirem ou integrarem as suas propostas com as dos outros. Essa característica do orçamento participativo de Cascais não torna apenas os projetos mais articulados e capazes de trazer benefícios para um número maior de habitantes, mas também tende a torná-los mais atrativos para uma maioria de votantes, facilitando, assim, a sua aprovação.

Vale a pena dizer que, embora no caso dos projetos submetidos à votação final cada participante tenha apenas direito a um voto, durante a fase intermédia as metodologias usadas para a seleção e a filtragem das propostas são variadas. Por exemplo, nas mesas das sessões públicas de participação não existe um método único de aprovação das duas propostas que podem passar à fase do Plenário. O voto é apenas o último recurso, mas muitas propostas são aprovadas por consenso. No momento da votação em Plenário, cada cidadão tem direito a dois votos (no primeiro ano eram três), de forma a estimular os presentes a apreciarem todos os projetos, para além da tendência natural que cada pessoa apoie primeiramente as propostas sobre as quais trabalhou nas fases anteriores das mesas.

Como se pode concluir, a partir desta descrição, os instrumentos e as metodologias utilizadas no orçamento participativo de Cascais desenham uma tipologia de processo participativo novo para o contexto português, centrado na “concertação e na negociação” entre os participantes, ao longo das fases públicas do processo, e nas quais as cidadãs e os cidadãos permanecem sempre *no centro* do percurso de seleção, afunilamento e fusão das propostas, sem o risco de imaginar que o direcionamento dos projetos a serem votados na fase final seja de alguma forma “orientado” pelos políticos ou pelos funcionários dos serviços municipais.

Esse facto é reforçado por uma presença cuidadosa, ou seja, ao mesmo tempo “sólida”, mas “discreta”, dos representantes políticos, que em Cascais normalmente aparecem apenas no início de cada sessão pública de participação, para realçar o empenho da prefeitura em apoiar o processo e comprometer-se em realizar as decisões dos cidadãos, retirando-se depois, declarando a sua vontade de que o orçamento participativo seja campo do debate livre de tensões com a política, e se dedique a despoletar a criatividade dos habitantes, sem que eles se sintam controlados ou constringidos pela presença dos eleitos. Ao contrário, em Lisboa, os representantes políticos, principalmente da secretaria, com responsabilidade específica sobre a participação e o orçamento participativo, tendem a ficar o tempo todo, embora a presença do prefeito dê-se, normalmente, apenas na assembleia final de anúncio dos projetos vencedores.

Nessa perspetiva, o modelo de Cascais apresenta-se como muito diferente do de Lisboa. Este último assemelha-se mais como um “concurso de ideias” (Dias, 2013b), que agrega,

nas diferentes fases, preferências individuais (propostas, no início; votos, na fase final) e submete-as a um processo de afunilamento que, nomeadamente em sede de análise técnica, não conta com a participação ativa do cidadão, conferindo um papel central aos funcionários da prefeitura que estão incumbidos de trabalhar em *back-office* para averiguar a viabilidade das propostas, fundi-las e transformá-las em projetos mais definidos. Essa opção contribuiu, em parte, para reduzir o número dos projetos a serem votados na fase final do processo, que normalmente ultrapassam os duzentos.

De alguma maneira, a diferença acima realçada entre as tipologias dos orçamentos participativos de Cascais e de Lisboa revela-se principalmente na maior ou menor constância do papel jogado por cada ator nas diferentes fases do ciclo. De facto, em Lisboa, o cidadão participante joga essencialmente dois papéis: o de *proponente*, que sugere, defende e espalha o conhecimento sobre uma ideia, e o de *votante*, na seleção dos projetos vencedores. Ele fica praticamente afastado de qualquer intervenção ativa na avaliação técnica e afunilamento das propostas, na execução dos projetos, bem como na revisão anual das regras do orçamento participativo. Em Cascais, não está igualmente previsto qualquer papel ativo dos cidadãos na reorganização anual do processo e das suas regras, mas estes participam no afunilamento e na filtragem das propostas, acompanham a avaliação técnica, decidem sobre a eventual fusão das propostas, e mantêm uma postura ativa na execução dos projetos aprovados, bem como na sua monitorização e gestão.

Essa “extensão” gradual da presença dos cidadãos (e não apenas dos proponentes) ao longo de todo o processo, representa o nó central das (poucas) alterações que o orçamento participativo de Cascais teve nos últimos anos e que dizem respeito a quatro temas, principalmente:

- a maior concertação entre serviços técnicos da prefeitura e cidadãos nas fases do ciclo do orçamento participativo que, em 2011, foram mais protagonizadas por atores da administração pública, nomeadamente ao nível da avaliação da viabilidade técnica das propostas e realização delas;
- a modificação de pequenas regras organizacionais das sessões públicas de participação para favorecer uma maior “qualidade” do debate público e da deliberação. Por exemplo, desde 2012 a distribuição dos participantes pelas diferentes mesas não é livre, mas fruto de um sorteio aleatório entre os presentes, feito com base em diferentes cores, correspondendo cada uma a uma mesa específica. Esta modalidade organizacional tem limitado a concentração na mesma mesa de amigos, familiares ou membros da mesma freguesia ou da mesma associação, conforme acontecia em 2011, procurando, desse modo, favorecer um debate mais amplo entre todos;
- gradualmente tem vindo a aumentar a responsabilidade da prefeitura em relação à formação dos seus funcionários, dotando-os de novas competências de *front-office* e procurando renovar as linguagens que presidem a um eficaz fluxo de comunicações entre diferentes técnicos envolvidos no diálogo social. Ao contrário do que acontece em Lisboa, a equipa de gestão do orçamento participativo de Cascais, inserida na Agenda Local 21, consolidou-se e reforçou-se ao longo do tempo, especialmente por meio da organização de dois cursos de formação. O primeiro tratou-se de uma pós-graduação universitária sobre sustentabilidade e Agenda 21, organizada em 2011, em parceria com a Universidade Católica do Porto (UCP), e o segundo, a funcionar entre meados de 2013 e o final de 2014, é o curso de democracia participativa, realizado pela Associação In Loco, e que formará mais de quarenta técnicos de diferentes serviços da prefeitura sobre metodologias participativas;

- uma última transformação importante deu-se em 2012, quando o instrumento central para a votação dos projetos vencedores do orçamento participativo passou a ser apenas por SMS, depois de a prefeitura ter assinado um acordo com as três maiores companhias de telefonia móvel do país. Na primeira edição a votação acontecia pela internet, incluindo também a presença de uma carrinha circulante pela cidade, para apoiar as pessoas com maiores dificuldades de utilização de um computador. Ao contrário das outras acima mencionadas, essa última transformação (que está em parte na origem do enorme crescimento do número de votantes nos três primeiros anos do orçamento participativo de Cascais)²⁵ não teve interferência na alteração ou no aprofundamento da tipologia prevalente do processo, mas simplesmente visou ampliar o alcance da iniciativa na sua fase final. Posteriormente, em 2015 foi submetida uma outra alteração ao sistema de votação. Esta pode ser objeto de um voto a favor ou contra, sendo que cada votante apenas terá direito a uma opção de voto. Pretende-se, com esta metodologia, calcular o diferencial entre os votos a favor e os votos contra, para apurar quais os projetos vencedores.

Vale a pena realçar que, desde o início, a Prefeitura de Cascais vem investindo na visibilidade dessa fase, apoiando os proponentes de cada projeto em votação na produção de um breve vídeo de publicitação dele. Esse empenho tem permitido maximizar a divulgação do orçamento participativo, usando como alavanca os canais e as redes sociais dos próprios proponentes, e, portanto, reforçando o trabalho de promoção dirigido pela prefeitura. A título de exemplo, na terceira edição do orçamento participativo, em dezembro de 2013, os votos do ano anterior foram ultrapassados em apenas sete dias de votação,²⁶ sem que a prefeitura tivesse ainda iniciado o processo de divulgação dos projetos por meio de folhetos e *outdoors*, entre outros meios.

O exercício do voto por SMS (sendo apenas possível um voto por cada número de celular) tem visado à simplificação do processo e a “massificação” dos participantes. Por essa razão, em 2013, a medida foi adoptada também pelo orçamento participativo de Lisboa, que tentou ainda corrigir algumas “exclusões” causadas pelo facto de o acordo feito com as três maiores companhias de celulares não abranger toda a população potencialmente interessada em participar. Portanto, em Lisboa (por meio de um prestador de serviço geral, que negociou com as companhias de celulares) fez um acordo para o envio de dois SMS gratuitos por cada número único de celular – sendo um voto para a categoria de grandes projetos e outro para os pequenos investimentos, tal como previsto na metodologia do orçamento participativo. A Prefeitura de Lisboa decidiu, ainda, manter abertas mais duas opções de voto: uma por meio do portal da *lisboaparticipa.pt* e outra do ônibus do orçamento participativo que circula pela cidade equipado de computadores para permitir o voto electrónico a quem não tem possibilidade própria para fazê-lo.

Tomando em conta as transformações acima referidas, as divergências e as convergências metodológicas entre o orçamento participativo de Lisboa e o orçamento participativo de Cascais no último ciclo podem ser resumidas conforme exposto no quadro A.1, no apêndice deste artigo. Estas permitem entender como os *slogans* que suportaram, nesses anos, a publicidade dos dois processos, ajudam a retratar as diferenças dadas ao mesmo mecanismo nas duas cidades.

25. 6 903 votantes em 2011, 23 198 em 2012 e 33 715 em 2013.

26. A votação dos projetos, em Cascais e em Lisboa, dura normalmente quatro semanas.

4 RESULTADOS E AMBIGUIDADES DA EVOLUÇÃO DOS DOIS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS

Importa compreender se as diferenças anteriormente referidas são apenas marginais ou se influenciam de forma decisiva os resultados e os impactos de cada processo?

Para responder a esta pergunta poderia ser útil refletir sobre duas das múltiplas dimensões que a literatura tende a evidenciar como importantes indicadores das capacidades de um processo participativo de produzir *outcomes* em um determinado território (UN-Habitat, 2009; Cabannes, 2003). A primeira diz respeito aos efeitos materiais, em termos de transformação física e das políticas públicas; e a segunda tem muito a ver com a satisfação que um processo desperta nos participantes e a atenção que recolhe em uma determinada sociedade, e diz respeito à capacidade de enraizamento do próprio orçamento participativo no lugar em que é experimentado, ou seja, a sua gradual transformação em uma “instituição reconhecida” e respeitada.

Obviamente, esses indicadores não têm que ser analisados por si só, pois não são os únicos a medir dimensões de inovação proporcionadas por um processo participativo. Por exemplo, pode ser interessante medir a “demodiversidade” de um orçamento participativo (Santos e Avritzer, 2003; Avritzer, 2002), ou seja, a sua capacidade de atrair e fazer colaborar ativamente, entre eles e com a instituição local, colectivos de indivíduos e grupos sociais com características diferentes em termos de idade, gênero, formação escolar, nacionalidades, condição de trabalho, opiniões políticas etc. Esta capacidade de um percurso participativo representar ou aumentar a “demodiversidade” de um território pode ser atribuída, em parte, às próprias características do lugar, mas também aos mecanismos como o processo dá-se a conhecer, à sua capacidade de acolher e valorizar a riqueza das diferenças, aos lugares que escolhe para os encontros públicos, aos meios utilizados para a votação por parte dos participantes, aos serviços de apoio (*babysitting*, tradução para estrangeiros ou não ouvintes, materiais escritos ou gráficos de suporte ao debate), à decisão de promover, ou não, processos de “ação afirmativa” que beneficiem determinados grupos sociais (especialmente os mais vulneráveis) etc.

Em alguns casos, as características do território e o desejo dos organizadores de valorizar a diversidade dos habitantes podem convergir e determinar curtos-circuitos positivos. É o caso de um aspeto específico do orçamento participativo de Lisboa: o facto de ter mostrado uma ampla atenção para os “transeuntes” (ou seja, quem vive o território da capital sem ser necessariamente residente). Esta atenção emergiu gradualmente pelo facto de ter sido possível concluir, por meio dos relatórios de avaliação dos primeiros anos, que quase 75% dos participantes no orçamento participativo não residiam nessa prefeitura, mas mantinham relações de interação com a cidade. Procurando responder a este dado, têm sido organizadas assembleias do orçamento participativo extraordinárias, quer para imigrantes com grau de permanência mais elevado, quer para turistas com graus diferentes de estabilidade – como os estudantes do European Action Scheme for the Mobility of University Students (Erasmus), por exemplo –, intitulando-as “Lisboa em viagem”. Obviamente, essas escolhas têm as suas consequências. Olhando para a lista de propostas apresentadas nos últimos três anos, em Lisboa, não é secundário o número daquelas que não se referem a medidas para aumentar a qualidade da vida nos bairros, mas a projetos mais ou menos “excêntricos”, orientados para promover ainda mais a “atratividade” da capital para os turistas. Neste sentido,

não estranha que – no âmbito das entrevistas feitas durante o Projeto Optar²⁷ – várias testemunhas privilegiadas tenham realçado que:

o orçamento participativo de Lisboa está ainda bem longe de ser um espaço para a construção de comunidade e de projectos partilhados, privilegiando sobretudo uma lógica mais concorrencial e de uma certa loteria, segundo a qual os prémios parecem dar mais satisfação aos que melhor se organizam do que às necessidades fundamentais da cidade (Entrevista P5, CES, 2013a).

Por comparação, em Cascais quase todos os projetos apresentados (e ainda mais os aprovados) entre 2011 e 2012 evidenciam um forte enraizamento nas comunidades locais, e a sua ligação com o pretendido aumento da qualidade de vida no município. Isto acontece embora Cascais seja um lugar turístico importante e a votação não tenha praticamente limites de acesso à participação de não residentes. Essa grande abertura é, no entanto, contrabalançada pelo facto de só ser possível apresentar propostas presencialmente nas sessões públicas de participação, oferecendo, assim, ao processo maiores garantias relativamente à sua vinculação comunitária. Essa aposta de Cascais ajuda a que as propostas menos enraizadas no território tenham grandes dificuldades em passar o filtro da negociação entre atores que preside as sessões públicas de participação. Dificilmente no orçamento participativo de Cascais seria possível a aprovação da construção de duas estátuas comemorativas de personalidades da cidade, ao contrário do que aconteceu em Lisboa, na categoria de “pequenos investimentos”, do orçamento participativo de 2013. A triagem das propostas que chegam à análise técnica, exercida exclusivamente pelos participantes nas sessões públicas de participação do orçamento participativo de Cascais, bem como o processo de “fusões voluntárias” entre ideias de investimento muito próximas, têm contribuído decisivamente para a seleção de projetos muito centrados na promoção da qualidade de vida, limitando, de forma significativa, outras de características mais excêntricas. As propostas que resultam de fusões reúnem ainda uma outra característica que as tornam mais fortes no processo de votação, nomeadamente a construção de consensos e a potenciação da ação colectiva. Por exemplo, em 2011, de nove fusões voluntárias que tiveram lugar, oito foram premiadas, passando para a fase de avaliação técnica.

Um indicador interessante de como a existência de uma fase de triagem colectiva – realizada por meio de momentos de encontro presencial – pode gerar propostas mais consensuais e mobilizadoras, é a percentagem de votos totais que recolhem as propostas mais votadas na fase de hierarquização final dos projetos vencedores. Esta percentagem em Cascais representou 81,00% e 88,00%, em 2011 e 2012, respectivamente. Em Lisboa – onde a triagem é um processo meramente técnico, da exclusiva responsabilidade da prefeitura, e a competição dá-se entre algumas centenas de projetos (e não em um máximo de 45-48, como em Cascais) – a percentagem média de votos dados aos investimentos vencedores subiu de 40,55%, em 2012, para 57,50%, em 2013,²⁸ ficando, no entanto, muito abaixo de Cascais. Sem dúvida, tais resultados podem influir de forma muito direta no grau de satisfação dos votantes em relação ao orçamento participativo, bem como na credibilização do próprio processo. Na última edição do orçamento participativo nas duas cidades, o processo seguiu a mesma tendência. Em 2015, em Lisboa,²⁹ dos 42 130 mil votos distribuídos pelos

27. Ver nota 1.

28. Em Lisboa, parece influir bastante nessa média o facto de existirem duas categorias de projetos a serem votadas. Na categoria dos projetos de maior porte, os vencedores recolhem uma percentagem menor dos votos totais (24,98%, em 2012, e 47,92%, em 2013); na categoria dos projetos mais pequenos, a percentagem era 67,03%, em 2012, e ficou em 67,81%, em 2013).

29. Ver: <<http://goo.gl/PDnLzN>>.

participantes, apenas 26,44% foram para os projetos vencedores entre as 481 propostas. Em Cascais, dos 55 919 votos, 86,87% contribuíram no apoio a projetos que viriam a ser os vencedores. Sem dúvida, Cascais concebe ao processo uma arquitetura que reduz a dispersão dos votos para as propostas cidadãs e reforça o grau de satisfação e a legitimidade do dispositivo participativo.³⁰

Nessa perspectiva, merece ser realçado que Lisboa³¹ resume a comunicação pública das oito edições do orçamento participativo, ao número de propostas e de projetos vencedores, bem como ao montante já investido. Contudo, não consegue (ou não está interessada em) calcular e declarar o número de participantes realmente envolvidos. De facto, o próprio sistema informático não está estruturado para calcular quantos votos são distribuídos nas diferentes modalidades de voto permitidas, criando, assim, uma tipologia de “participante único”. Muitas vezes, aproveitou essa ambiguidade entre o número de votos dados e número de participantes únicos inscritos, para deixar que os *mass media* pintassem um quadro de um percurso participativo, em contínuo crescimento. Cascais, pelo contrário, tentou sempre representar, em números, tanto o empenho dos participantes quanto o da autarquia. Deste modo, divulga o número de participantes nas sessões, bem como informa, detalhadamente, tanto sobre as obras já concluídas quanto sobre as que estão em atraso,³² dando maior transparência e credibilidade ao processo.

Como os exemplos acima mostram, nenhuma estratégia metodológica/organizacional do processo participativo pode ser considerada como “neutra” e sem influência nos resultados, na medida em que esta poderá determinar êxitos diferenciados, quer no território, quer na confiança que os participantes depositam no orçamento participativo. Se escolhermos estas últimas duas áreas como âmbitos privilegiados para refletir sobre as implicações dos processos de Lisboa e Cascais, é sobretudo porque elas têm sido mais negligenciadas pelas duas cidades em relação a outras. Neste sentido, a colaboração com o CES/UC, a Associação In Loco e os demais parceiros do Projeto Optar, ao longo do triênio 2011-2013, poderá ter sido útil para refletir sobre alguns elementos que ligam os “modelos comportamentais” escolhidos para os dois processos e os seus impactos de médio prazo.

Não restam dúvidas de que quando falamos desses dois orçamentos participativos, não nos referimos a metodologias rígidas, mas a experimentações de caráter evolutivo-incremental, cuja trajetória, ao longo do tempo, não tem sido sempre linear, mas permitiu analisar os erros e os limites observados nos percursos participativos, conforme pedido explicitamente, por exemplo, no Artigo 8º da Carta de Princípios de Lisboa (Portugal, 2008a),³³ e no parágrafo intitulado “monitorização” da correspondente Carta de Princípios de Cascais (Portugal, 2011).³⁴ Tal atenção responde à necessidade de evitar o que Santos (2002) chamou de “desperdício da experiência”.

30. Ver <<http://goo.gl/5tx50S>>.

31. Ver <<http://goo.gl/hJwXSm>>.

32. Ver: <<http://goo.gl/t3Xx2L>>.

33. Esse refere: “os resultados do orçamento participativo são avaliados anualmente e são introduzidas as alterações necessárias ao aperfeiçoamento, aprofundamento e alargamento progressivo do processo” (Portugal, 2008a).

34. O parágrafo refere: “os resultados de todas as etapas do processo do orçamento participativo serão avaliados anualmente, com o objectivo de um contínuo aperfeiçoamento do sistema” (Portugal, 2011).

4.1 Mudanças progressivas no tempo

É justo referir que, nos primeiros anos, houve uma atenção bastante cuidadosa com a monitorização e consequente reorientação dos dois processos. Por exemplo, no ano inaugural do orçamento participativo de Lisboa, a prefeitura tentou uma imitação mal contextualizada de um aspeto do orçamento participativo de Porto Alegre,³⁵ permitindo aos participantes apresentar propostas para as catorze áreas de competência municipal, mas pedindo, também, que, ao mesmo tempo, fossem indicadas as três áreas temáticas mais prioritárias, sobre as quais dever-se-ia concentrar os 5 milhões de investimentos do orçamento participativo. Com base na hierarquização dessas áreas, antes de colocar as propostas dos cidadãos em votação, foram “retiradas” (ou seja, nem sequer avaliadas tecnicamente) 47%³⁶ das propostas apresentadas, ligadas às restantes onze áreas de ação da prefeitura³⁷ consideradas menos prioritárias para os cidadãos. A observação da ampla frustração que isto criou (desperdiçando o empenho criativo de muitos participantes, que acharam as suas ideias “expulsas” do processo por se encontrarem “fora” dos três temas prioritários) levou a prefeitura a alterar as regras do orçamento participativo, pelo que no ano seguinte puderam ser votadas propostas em todas as catorze áreas de competência do município, incluindo projetos físicos e atividades imateriais. Da mesma forma, conforme realçado anteriormente, depois das críticas recebidas pelos serviços técnicos da prefeitura, em 2009, pelo desaparecimento, sem explicações, de mais de quarenta propostas cidadãs da lista dos projetos em votação, o orçamento participativo de Lisboa incorporou no ciclo um período de tempo para a apresentação de reclamações dos cidadãos sobre a lista provisória dos projetos em votação, tornando-se, assim, um momento importante do processo, reproduzido em muitas outras experiências de orçamento participativo em Portugal.

Vale a pena realçar que, embora a capacidade de adequação e remodelação de um ciclo participativo no tempo seja considerada uma componente fundamental da “resiliência” e da “durabilidade” de um orçamento participativo, nem sempre ela coincide com a maximização das possibilidades de contribuir para o enraizamento do instituto participativo. De facto, a observação dos problemas determinados pela centralidade do papel dos serviços técnicos na fase de avaliação das propostas dos cidadãos e pelo trabalho feito “na escuridão dos bastidores (...) e não à luz do dia junto com os proponentes”,³⁸ poderia ter determinado uma reviravolta organizacional do orçamento participativo da capital, aproximando Lisboa ao método adoptado em Cascais, que não apenas providencia uma redução notável do número dos projetos a serem avaliados tecnicamente (feita por meio de um processo participativo de afunilamento), mas também inclui um diálogo mais intenso entre serviços técnicos e cidadãos em vários momentos da fusão e do detalhamento técnico das propostas. Assim não tem sido, porém, o entendimento da Prefeitura de Lisboa. O percurso do OP-LX parece ter

35. O erro de emulação foi que, em Porto Alegre, aos cidadãos é pedido (em uma primeira rodada do ciclo) para indicarem sectores temáticos prioritários em que investir o dinheiro do orçamento participativo. Só em uma segunda fase podem ser apresentadas propostas, mas apenas para os temas entretanto priorizados. Aqui as duas votações aconteceram ao mesmo tempo, desperdiçando, *a posteriori*, muitas das propostas apresentadas pelos participantes no orçamento participativo de Lisboa. Portugal (2009, p. 24).

37. Note-se que as áreas prioritárias escolhidas pelos participantes foram: infraestruturas viárias, trânsito e estacionamento (123 propostas), espaço público e espaços verdes (122 propostas), urbanismo e reabilitação urbana (62 propostas). Apenas as propostas internas a elas foram tecnicamente avaliadas pelos serviços municipais. As restantes 273 propostas (nas outras onze áreas de competência da Prefeitura de Lisboa) foram automaticamente eliminadas do processo.

38. Entrevista P4 (CES, 2013a).

“um DNA resistente”, que “não aceita abrir mão de uma dose importante de controlo”³⁹ sobre as propostas recebidas em cada ciclo de participação.

De facto, se o processo aceitasse tais mudanças, ele acabaria por mudar de tipologia, passando a ser (como o de Cascais) mais centrado na construção de consensos em torno das propostas. Abandonaria, portanto, o modelo de “concurso de ideias” que “a única vantagem que ele tem é a de produzir elevados números de propostas para o *benchmarking* da prefeitura e do partido no poder, e uma forte competitividade na fase de votação”.⁴⁰

Um dado interessante, que mostra o efeito ambíguo dos diferentes modelos de competitividade dos dois orçamentos participativos analisados e o grau de eficiência em cada um dos processos, diz respeito à análise do comportamento dos participantes no momento da votação. Segundo os mais de 3 500 questionários recolhidos pelo Projeto Optar nas duas cidades em 2012, fica claro que – frente à pergunta “antes de votar, que atividades realizou?” – as pessoas responderam de forma muito diferente em Cascais (onde tinha pouco mais de 30 projetos listados para a votação final) e em Lisboa (onde tinha mais de 230 projetos em votação). Por exemplo, a resposta “li todos os projetos que estão em votação” foi escolhida em Lisboa por 16,7% dos respondentes ao questionário, e em Cascais por 36,1%, enquanto a resposta “votei em um projeto que me foi sugerido por amigos/colegas, mas não os li todos” foi escolhida por 27,8% dos respondentes em Lisboa, e por 16,9% em Cascais. A ideia que emerge dessa análise é que o número das opções de voto possíveis que, de alguma forma, poderia influir sobre o maior ou menor interesse dos votantes para dar um “voto consciente”, baseado em uma cuidadosa avaliação das hipóteses possíveis, e não apenas em uma escolha superficial direcionada por amigos e conhecidos ou até por proximidade territorial e temática dos projetos aos lugares de vida de cada votante. Esses resultados também questionam a eficiência do orçamento participativo, no sentido que suscitam reflexões sobre a utilidade de ter uma ampla equipa de técnicos municipais a avaliar, durante cerca de três meses, centenas de propostas e a detalhar, por fim, umas duas centenas de projetos a colocar em votação, frente a um resultado em que o excesso de oferta parece não levar os votantes a maximizar a oportunidade de conhecer, em detalhe, todas as propostas apresentadas (ou, pelos menos, muitas delas). Em função desse último tema, vale a pena formular uma outra reflexão referente aos métodos de votação escolhidos nas duas cidades. De facto, nos orçamentos participativos codecisórios de Portugal, a escolha de metodologias diferenciadas durante a fase de votação corresponde a um debate sobre como reduzir o risco dos cidadãos e das cidadãs concentrarem-se mais na defesa de propostas oriundas de grupos bem organizados, do que em uma cuidadosa leitura do leque completo das propostas formuladas por todos os participantes, algumas das quais a título individual. Assim, muitas cidades quiseram experimentar fórmulas de votação que estimulem os cidadãos a distribuir os votos por propostas diferentes, de forma a não ficar apenas concentrados no apoio a um projeto de autoria própria ou de grupos próximos a si. Isto tem vindo a acontecer especialmente em orçamentos participativos virados para envolvimento de jovens, e, portanto, com objectivos de maior carga pedagógica, como Condeixa-a-Nova ou Trofa. Nesta última cidade, durante os cursos de formação organizados para os professores do agrupamento das escolas locais, o tema de “quantos votos são permitidos a cada participante” tornou-se um elemento central de debate entre os formadores, os formandos e os técnicos do Gabinete de Apoio ao Orçamento Participativo da Prefeitura (Gatop), com vista a escolher

39. Entrevista R7 (CES, 2013a).

40. Entrevista P3 (CES, 2013a).

o método que pudesse garantir melhores efeitos “distributivos” em relação aos projetos presentes e reduzir o viés emocional” de cada participante.⁴¹

No caso de Lisboa e Cascais, esse debate não tem tido um grande peso nas escolhas dos modelos das duas cidades. Porém, como vimos, Lisboa desde 2012 decidiu que cada participante – na votação final – pode distribuir dois votos, dentro de duas categorias predefinidas de obras de valor financeiro diferente, com o intuito “de reequilibrar a competição e gerir a frustração dos participantes que, nos anos anteriores, dedicavam maior atenção aos projetos de valor menor”,⁴² sendo que esses na competição final perdiam naturalmente para os investimentos mais pesados. Por sua vez, Cascais (que só permite a atribuição de um voto por pessoa na fase final de hierarquização dos projetos) adoptou uma estratégia que permite a expressão de mais de uma preferência na fase de priorização das propostas nas sessões públicas de participação. Esta opção foi experimentada em 2011 (proporcionando a possibilidade de três votos por participante) e consolidou-se nos anos a seguir, tendo dado bons resultados em termos de estimular estratégias de atores que tendem a premiar projetos mais negociados e com cariz mais colectivo. Em 2013, a cada mesa de debate que compõe as sessões públicas de participação, em Cascais, foi atribuída uma cor diferente dos cartões de voto, o que permitiu estudar a maneira como cada proposta conquista apoio de outras mesas, podendo-se, assim, analisar o que torna as propostas mais ou menos atrativas e agregadoras. Porém, esta metodologia pensada para maximizar a legitimação colectiva das propostas e combater a autorreferencialidade dos proponentes, não foi estendida à fase de voto final. Entre as razões, uma é de natureza económica, porque – de facto – dado que a votação acontece por SMS (gratuito para o votante, mas pago pela administração pública proponente), mais opções de votos determinariam custos suplementares para a prefeitura, que deveria negociar custos menores das mensagens com as companhias telefónicas.

4.2 O ciclo da implementação

Sem dúvida, um elemento estratégico dos orçamentos participativos deveria ser constituído pelos cuidados na construção do “ciclo de implementação” das decisões tomadas no interior do processo. Porém, o panorama português revela-se como ainda bastante deficitário neste sentido, ao ponto de – na avaliação geral dos diferentes aspetos dos orçamentos participativos portugueses – o nível mais baixo de confiança dos cidadãos é mesmo o que diz respeito aos prazos de conclusão das obras.⁴³

Entre as cidades que, no passado, menos peso têm dado à necessidade de cuidar desse “segundo ciclo” (que deveria integrar e complementar anualmente o ciclo da discussão das prioridades), Lisboa tem sem dúvida uma posição relevante, que explica o porquê de hoje em dia a mesma prefeitura reconhecer ter “ultrapassado pouco os 30% de obras concluídas, entre as que foram discutidas e aprovadas de 2008 até 2012”.⁴⁴ Esse resultado congrega

41. No final, a cidade da Trofa adoptou uma fórmula de votação inédita: na assembleia final, cada votante tem cartões de voto de “peso” diferente que distribui aos projetos em competição, em função da sua preferência, construindo, assim, uma “hierarquia pessoal” de prioridades. O resultado obtido na experimentação de 2012 mostrou-se coerente com os objectivos, dado que um projeto de valor social e solidário (apoio aos toxicodependentes e a serviços de prevenção), foi escolhido entre as primeiras quatro prioridades, embora não tendo sido apresentado ao Plenário pela ausência da sua promotora (CES, 2012).

42. Entrevista T12 (CES, 2013a).

43. Na análise proposta pelo Projeto Optar (CES, 2013b), a média nacional de valor atribuído à afirmação “as propostas aprovadas no orçamento participativo serão realizadas pela Câmara [prefeitura]”, em uma escala de 0 a 5, é de 3,63, enquanto a valoração dada à afirmação “os prazos definidos no orçamento participativo serão cumpridos” é de 2,89 (a mais baixa de todas as expectativas relativas ao orçamento participativo). A satisfação geral expressa pelos participantes no fim dos ciclos analisados (em uma escala de 0-5) tem – na média nacional – um valor de 3,69.

44. Entrevista T12 (CES, 2013a).

diferentes responsabilidades, nem todas atribuíveis à prefeitura, mas, em alguns casos, devidas à falência das empresas construtoras, a problemas postos pelo Tribunal de Contas e à complexificação burocrática trazida pela chamada Lei dos Compromissos (Lei nº 8/2012) e relativo Decreto-Lei de Atuação (DL nº 127/2012) etc. O caso da terceira fase da construção do canil/gatil municipal, que em dezembro de 2009 resultou no projeto mais votado do OP-LX (com 754 votos), é um bom indicador desta somatória de responsabilidades,⁴⁵ mas ainda mais da falta de providência da prefeitura, que não construiu um canal de comunicação com os cidadãos, que permitisse informar sobre o estado do projeto, tendo tido repercussões imediatas ao nível da quebra de confiança e do empenho dos participantes no orçamento participativo. De facto, o papel da Divisão de Inovação da Prefeitura (Diop) – que coordena tecnicamente o orçamento participativo – no seguimento da implementação das obras e na mediação com os proponentes após a fase de votação das prioridades é muito reduzido, e aquém do que os participantes esperariam, sendo as questões de realização dos projetos deixadas aos diferentes serviços técnicos competentes sobre cada tipologia de obras. A falta de um envolvimento direto dos habitantes nas fases após a declaração da lista final de obras mais votadas anualmente no orçamento participativo não é, porém, um tema novo para Lisboa. De facto, já em 2009 a implementação de algumas ciclovias na zona de Carnide (com recursos procedentes do primeiro ano do orçamento participativo em forma codécisória) tinham gerado bloqueios das obras por parte dos habitantes, que protestavam contra a interpretação dada pela prefeitura aos projetos propostos no momento de escolher o traçado viário e os detalhes arquitetónicos da realização.⁴⁶ A reflexão trazida por esses casos evidencia a necessidade de espaços para debater a qualidade das obras a realizar, não limitados à sua mera orçamentação. Esse tipo de problemas indica também a necessidade de uma reorganização da própria burocracia municipal, para melhor responder às expectativas que o orçamento participativo gera nos participantes, estabelecendo prazos mais claros de execução das obras e tudo fazendo para os cumprir. Sobressai, ainda, dessa reflexão, a importância de criar formas de diálogo entre prefeitura e cidadãos nas fases de lançamento das empreitadas e completamento das obras. Desde 2012, a Prefeitura de Lisboa estabelece dois tipos de prazos de realização (doze e dezoito meses) para as diferentes categorias de projetos emergentes no orçamento participativo, mas ainda não teve a possibilidade de averiguar se eles serão respeitados e de que forma este resultado será garantido em termos de reorganização das responsabilidades do Executivo municipal.

Cascais tem enfrentado, pelo seu lado, os primeiros três anos de orçamento participativo de forma diferente, tentando envolver os habitantes quer na reformulação das propostas não totalmente exequíveis, quer no detalhamento dos projetos das obras aprovadas. Embora ambas as prefeituras tenham um espaço no portal do orçamento participativo na internet dedicado a poder seguir o estado de realização das prioridades aprovadas, Cascais tem posto mais empenho em um “diálogo de proximidade” que não coloque os serviços administrativos em uma posição “defensiva” ou “reativa” frente aos protestos dos habitantes sobre atrasos ou detalhamento dos projetos não conforme as suas expectativas. Um caso muito contestado em 2012 – o da requalificação de Praça da Carreira (que previa a

45. O projeto foi bloqueado em 2010 por um parecer negativo do Tribunal de Contas. Houve depois a falência da empresa construtora, o que impede que o projeto esteja concluído (em dezembro de 2013).

46. No final de agosto de 2009, o Tribunal Administrativo de Lisboa recusou um pedido de decretamento provisório da providência cautelar interposta pela Junta de Freguesia de Carnide que queria a suspensão da ciclovia entre Av. Colégio Militar/Largo da Luz/Rua do Seminário/Rua Fernando Namora/Rua Hermano Neves. Os moradores queixavam-se da forma como as obras decorriam, em alguns casos fazendo a ciclovia passar muito próximo de acessos a habitações, portões e roubando espaço a jardins e outros espaços públicos, interferindo até com os espaços da Feira da Luz, que se realiza na área.

eliminação de árvores e rearranjos de estacionamentos para residentes) – serviu para alertar a prefeitura sobre a necessidade de uma maior contiguidade com os cidadãos na fase de implementação dos projetos, ao ponto de a construção do Projeto Parque das Gerações, em 2012-2013, ter contado, a pedido dos proponentes, com comissões cidadãs de acompanhamento das obras, e com a colocação de uma câmara de filmar fixa que recolhia imagens repetidamente sobre o estado do projeto, permitindo a sua divulgação posterior por meio do Facebook. Em outubro de 2013, dos doze projetos aprovados na votação de 2011, oito estavam terminados e inaugurados e quatro encontravam-se em fase avançada de execução, o que constitui uma taxa de mais de 66,6% de realização, quase o dobro em relação à situação vivida no orçamento participativo de Lisboa (CES, 2013a).

Sem dúvida, tais diferenças refletem-se no grau de satisfação dos participantes para com os respetivos processos participativos. Não é, portanto, ao acaso que, em Lisboa, a maioria dos inquiridos pelo Projeto Optar, em 2011 e 2012, tenha referido um baixo grau de confiança relativamente à realização das obras nos prazos estabelecidos, e uma satisfação abaixo da média nacional.⁴⁷ Ao contrário, o grau de confiança no que diz respeito a esses dois aspetos parece maior em Cascais, o que ajuda a consolidar uma maior legitimidade do próprio instrumento de gestão representado pelo orçamento participativo.

5 REFLEXÕES CONCLUSIVAS. QUAL PERCURSO COMUM PARA O FUTURO?

Este artigo tem procurado mostrar como as principais diferenças entre dois modelos diversos de orçamento participativo (originários de uma mesma matriz nacional, mas assentes em conjunturas político-administrativas e territoriais diferentes e com uma significativa distância temporal no início da experimentação) parecem afetar de maneira não secundária os resultados, a legitimação e o enraizamento das duas experimentações nos respetivos municípios.

As áreas “estruturantes” de diferenciação entre as experiências de Lisboa são principalmente cinco.

- 1) A maior aposta de Lisboa (em relação a Cascais) para um uso das tecnologias da informação e comunicação como eixo central do desenvolvimento do orçamento participativo, e uma gradual redução do papel e da capilaridade territorial das assembleias presenciais.
- 2) O diferente volume de recursos financeiros investidos no orçamento participativo, em relação ao orçamento municipal geral, e nomeadamente à sua fatia dedicada às despesas de capital. Em Lisboa, o valor esteve estabilizado nos primeiros anos, tendo sido reduzido à metade em 2012. Em Cascais está definido um valor anual mínimo, sendo que nos dois primeiros anos este foi sempre ultrapassado, o que permitiu aumentar o investimento que se encontrava formalmente assumido pela prefeitura.⁴⁸
- 3) O diferente tratamento da “redundância” originária da apresentação de um número de propostas cujo valor é sempre muito superior ao montante previsto para as realizações. Em Lisboa, o processo de redução do número das propostas e a sua

47. A convicção que “os prazos de implementação das obras serão respeitados” em Lisboa recebeu uma média de 2,79 pontos (em uma escala de 0 a 5), enquanto em Cascais a média é de 3,46 pontos, na mesma escala de 0-5. O valor médio da satisfação geral no fim ciclo do orçamento participativo, em Lisboa, é de 3,37 pontos, em uma escala de 0 a 5, sendo a média nacional de 3,69. Ao contrário, em Cascais o valor médio da satisfação geral no final do ciclo do orçamento participativo é de 3,97, acima da média nacional, e o grau de “comprometimento político do Executivo” é avaliado com a pontuação de 4,25, *versus* uma média de 2,89 em Lisboa (CES, 2013a).

48. O empenho formal era para ser de EUR 1,5 milhão, mas foram afinal destinados EUR 2,1 milhões, em 2011, e EUR 2,5 milhões, em 2012, chegando a mais de EUR 4 milhões em 2015.

fusão em projetos mais articulados dá-se na fase da avaliação técnica, e é, portanto, protagonizado principalmente por funcionários dos diferentes serviços municipais, enquanto em Cascais existem espaços públicos em que o número das propostas é filtrado e fundido por decisão exclusiva dos participantes.

- 4) A diferente concepção do papel do cidadão na fase de filtragem e detalhamento das propostas a ser inseridas nas peças orçamentárias. Em Cascais, o cidadão é cada vez mais um dos protagonistas dessas fases; em Lisboa, o percurso do planeamento dos projetos está mais ligado aos processos técnicos tradicionais, e apenas em alguns casos mais polémicos existe a possibilidade de concertação entre a prefeitura e os participantes.
- 5) As diferentes formas de conceber a publicitação do processo, que em Lisboa parece ainda assentar em um controlo e em um papel central da prefeitura (por meio dos seus canais tradicionais: publicidades nos espaços e nos transportes públicos; *mailing-list* e *newsletter* etc.). Cascais tem vindo a consolidar o esforço para maximizar o efeito da comunicação viral nas redes sociais, proporcionando investimentos mínimos (a utilização do Facebook mais atento à criação de competição equilibrada, e à monitorização de resultados; a produção de pequenos vídeos de difusão dos projetos em competição na votação final etc.).

Sem dúvidas, essas áreas de diferenciação e as suas rápidas transformações refletem quer o perfil dos executivos políticos que governam as duas cidades, quer a história das pessoas que gerem hoje a coordenação dos dois processos de orçamento participativo; no caso de Lisboa, um coordenador procedente do âmbito do *marketing* político/económico e, no caso de Cascais, uma coordenadora que baseia a sua experiência em uma área de regularização fundiária dos assentamentos informais, em que se deu de forma natural um amplo processo de concertação permanente das políticas públicas entre habitantes e instituições locais. Nesta perspetiva, é compreensível e representativo das diferenças um episódio de tensão entre as equipas dos dois orçamentos participativos, que se deu no seminário internacional Democracia em Ação, em dezembro 2013,⁴⁹ o qual permitiu apreciar a existência de uma agenda política mais clara no caso de Cascais (que relaciona cada metodologia usada com objectivos explícitos), e a persistência de mais ambiguidades no relacionamento de Lisboa com metodologias usadas e resultados alcançados, quase a refletir uma menor clareza da própria liderança política da capital em relação aos objectivos dos seus processos participativos.⁵⁰

49. Na fase final do evento (no Grupo de Trabalho nº 1, que visava contribuir para construir participativamente um documento para propor avanços metodológicos dos orçamentos participativos portugueses), um dos membros do orçamento participativo de Lisboa sublinhou que “o método de triagem das propostas usado em Cascais acaba por excluir propostas de elevado interesse, que numa fase posterior poderiam ser submetidas ao voto popular”. A resposta foi que por contra Lisboa parece ter uma “agenda escondida”, apenas interessada em “acumular propostas e publicitar números”, com pouco interesse para a qualidade deliberativa do processo, e uma forma de reduzir o número de projetos que é realizado por via burocrática mais do que por via participativa (CES, 2013a).

50. Desse aspeto, existem outros indicadores interessantes. Por exemplo, no início de novembro de 2013, um comunicado de imprensa da vereação responsável do orçamento participativo de Lisboa anunciou ambiguamente a verificação de mais de “35 000 votantes” no âmbito do orçamento participativo 2013-2014, deixando aos jornalistas uma notícia incorreta, porque se tratava de mais 35 000 votos e de um número de votante que a própria prefeitura não consegue determinar de forma precisa. Isto acontece porque cada participante pode ter direito a mais instrumentos de votação (cada um com possibilidade de atribuir dois votos nas diferentes categorias de obras), e não existe um cruzamento de dados que permita calcular o número de votantes únicos. Esta persistente ambiguidade que rodeia constantemente o orçamento participativo lisboeta, poder-se-ia interpretar como uma vontade da prefeitura de fazer *benchmarking* de altos números de participação e de propostas, dando menos peso à qualidade real do debate e aos próprios resultados. Nas entrevistas do Projeto Optar um ator social chegou a colocar a seguinte dúvida: “não será que a Câmara [prefeitura] apenas está interessada em dizer ao mundo que tem orçamento participativo? E que na verdade pouco interesse tem com os seus resultados, a não ser com o número de votos, participantes e propostas que servem para mostrar que tem muita participação democrática neste processo?” (Entrevista TS14, CES, 2013a).

Porque, de facto, as diferenças entre as abordagens das duas cidades para com o orçamento participativo não se limitam aos elementos metodológicos divergentes, mas persistem também na leitura e nas explicações de aspetos comuns. Por exemplo, no caso de uma das questões mais polémicas e criticadas nas duas cidades, nomeadamente a escolha de métodos de votação que não garantem a unicidade do voto, mas permitem a cada cidadão interessado exercer esse direito sem um verdadeiro registo (independentemente de onde resida ou de que relações de frequência tenha com as duas cidades), renunciando, assim, as prefeituras a conhecerem quem são os votantes dos projetos e como se distribuem social e geograficamente.

Sobre esse tema, enquanto a administração lisboeta ofereceu sempre respostas ambíguas e gerais, que fazem referência à necessidade de simplificar a participação e reduzir as barreiras de acesso à livre expressão democrática, a equipa de orçamentos participativos de Cascais relaciona explicitamente essa renúncia de controlar quem vota na fase final do orçamento participativo com uma clara afirmação da maior importância da primeira fase presencial do processo, como garantia de um vínculo comunitário dos projetos, e com o lema central da campanha de *benchmarking* da prefeitura: “fazer de Cascais o melhor lugar para viver um dia, um mês ou uma vida inteira”. Entende, assim, a equipa técnica do orçamento participativo de Cascais que este lema indica “um objectivo central na dinamização da sociedade e das suas redes, o que não representa um problema o facto de pessoas que têm um forte relacionamento com Cascais mobilizem a outras em partes diferentes do país, para votarem nas suas prioridades de investimento”.⁵¹

Apesar dessa última interpretação resultar interessante na medida em que revela a visão de um papel do orçamento participativo na dinamização do ativismo democrático, que se conjuga com uma leitura inovadora do papel “global” de cada cidade (e pretende, portanto, ultrapassar barreiras “bairristas” de autoproteção e autoisolamento do local), é claro que ambas as leituras deixam inalterado um risco comum aos processos de orçamento participativo de Lisboa e Cascais: que a ausência de formas de controlo explícito sobre a identidade dos votantes possa ameaçar a credibilidade e a percepção difusa da legitimidade dos dois percursos participativos, e tornar-se um alibi para manter reduzida a fatia de investimentos atribuídos a este processo, e a sua incidência limitada sobre o conjunto geral das políticas públicas.

Oferecer uma solução para achar o necessário equilíbrio entre “controlo” e “abertura” dos processos participativos não é a tarefa desta reflexão, mas é certo que o tema é de grande atualidade, como indicam as soluções mais “protecionistas” adoptadas em outras cidades portuguesas.⁵² Portanto, Lisboa e Cascais terão, mais cedo ou mais tarde, que enfrentar essa questão, especialmente se tivermos em consideração o facto de nos processos participativos pesar muito a “construção social da realidade” (Norris, 2011; Allegretti, 2014), ou seja, as percepções de participantes e cidadãos em geral, que podem contribuir para determinar a credibilidade e a legitimidade dos processos. Pode-se acrescentar a essas preocupações o facto de que a renúncia de registar os votantes significa uma ausência de preocupação em conhecer o perfil das pessoas que participam no orçamento participativo, determinando, assim, dificuldades para melhorar a qualidade do processo, aumentar a sua abrangência e construir percursos de ação afirmativa para reforçar a sua capacidade de inclusão social.

51. Entrevista TP15 (CES, 2013a).

52. Em cidades menores, como Odemira ou Condeixa-a-Nova, os participantes das fases de proposta e voto do orçamento participativo devem-se registar previamente e recebem, por correio, no seu domicílio, uma palavra-passe única para depois poderem apresentar propostas e votarem no orçamento participativo.

Nesse sentido, vale a pena notar que, em 2015, a Câmara de Cascais – tornando-se sensível a um forte debate que se fez sentir no concelho, sobre a necessidade de dar centralidade sobretudo aos que vivem, trabalham ou estudam no território municipal – decidiu implementar um sistema de registo de votantes mais rigoroso (por meio de uma autenticação que engloba o número de telemóvel dos votantes, o seu registo *on-line* e um código único de controlo distribuído com o boletim municipal) em vários espaços da cidade. Porém, em homenagem ao lema acima referido, e na convicção de estimular cada vez mais a continuidade dos participantes em novas edições, bem como incentivar a participação de quem se interessa e frequenta Cascais, ainda que tenha uma interação mais esporádica e uma presença menos estável no território, a administração decidiu, ainda, adoptar uma medida complementar. Assim, foi distribuído aos projetos concorrentes, na votação final, uma quantia fixa (ou seja, igual para todos) de códigos de inscrição para angariar apoios em um raio territorial mais amplo. A surpresa, quando da adoção deste maior rigor nas inscrições de projetos a votação, deveu-se ao inesperado crescimento do número de votantes em 2015 em relação a 2014, sinal de que (ao contrário do que achava a equipa do orçamento participativo de Cascais), os cidadãos não perdem interesse em participar se tiverem que preencher formulários e dar informações sobre si mesmos, quando consideram isso um instrumento de garantia do bom funcionamento da instituição participativa.

Esse tema do equilíbrio entre “segurança” e “abertura” do processo a todos os cidadãos e a todas as cidadãs interessadas, não é certamente o único desafio comum que Cascais e Lisboa terão que enfrentar em paralelo e possivelmente por meio de um diálogo conjunto nos próximos anos. Porque, de facto, as diferenças relevadas nos dois orçamentos participativos não devem cobrir uma série de convergências e afinidades que colocam os dois processos em uma situação parecida, e bem representativa de alguns limites comuns típicos da maneira com que os orçamentos participativos portugueses tomaram forma. Especificamente, na conclusão dessa reflexão, pode valer a pena relevar cinco elementos em comum aos dois orçamentos participativos até agora analisados que dizem respeito a desafios a enfrentar para o futuro.

- 1) O primeiro diz respeito à marginalidade econômico-financeira dos dois orçamentos participativos em relação ao orçamento geral das duas instituições municipais e ao peso que eles detêm nas estratégias gerais de utilização dos recursos municipais. Em 2012, o montante do orçamento participativo atingiu, em Cascais, o valor de 1,47% do orçamento geral previsto e 1,76% do executado (que corresponde a 9,12% das despesas de capital previstas e 14,09% das executadas) e, em Lisboa, o valor de 0,27% do orçamento geral previsto e 0,30% do executado (que corresponde a 2,29% das despesas de capital previstas e 3,95% das executadas).⁵³ Embora as duas cidades sejam praticamente as únicas em Portugal cujos orçamentos participativos permitem a construção de projetos “com tecto”,⁵⁴ os valores previstos não tornam possível a utilização do orçamento participativo para grandes obras estruturantes, nem fazem sentido para fins redistributivos e de justiça social. Sendo que ambas as cidades nos últimos anos evidenciaram amplos diferenciais entre os

53. Os valores são calculados com base nos orçamentos publicados pelas duas prefeituras (e fornecidos por elas ao Projeto Optar em 2014), sem a eliminação da parte relativa a juros (que na verdade não deveria ser considerada para se ter uma visão mais realista dos investimentos viáveis).

54. Sendo os valores absolutos admitidos incluídos entre EUR 300 000 e EUR 500 000, isto é possível em Cascais e Lisboa, enquanto nos outros municípios de Portugal com orçamentos participativos, os valores mais baixos apenas permitem a requalificação de espaços públicos abertos (sem-teto), ou pequenas obras em espaço internos, mas em edifícios já existentes.

orçamentos previstos e executados,⁵⁵ e índices de transparência municipal aquém da média nacional,⁵⁶ o orçamento participativo poderia ser visto como uma oportunidade de estender práticas de transparência e *accountability*, e ao seu uso para projetos e políticas públicas, além do espaço restrito sobre o qual o orçamento participativo tem uma palavra final a dizer. Tal como se tem demonstrado, faltam materiais de apoio à discussão que permitam aos participantes do orçamento participativo terem noções sobre a gestão geral do orçamento público, tais como os planos de articulação plurianual dos investimentos já previstos a partir do início do mandato de cada executivo eleito.

- 2) Um segundo tema diz respeito a um hábito relacionado com o anterior: o papel ainda fraco do orçamento participativo na articulação de espaços de participação relacionados com outras políticas públicas. Embora ambos os orçamentos participativos sejam eixos centrais de sistemas mais amplos (“Lisboa Participa”, na capital, e a Agenda 21, em Cascais), ainda parecem faltar muitas conexões de mútuas influências entre as decisões tomadas no orçamento participativo e as políticas públicas de planeamento do território de médio-longo prazo.
- 3) O terceiro âmbito refere-se à ausência de objectivos explícitos de inclusão e justiça social no orçamento participativo, evidentes na não criação de matrizes, índices e “critérios sociais” ou “de necessidade” que ajudem na obtenção de maiores efeitos e impactos positivos nos territórios interessados, conforme acontece em vários casos de orçamento participativo no Brasil ou na Espanha (Ganuza e Frances, 2012; Allegretti, 2013; Marquetti, Campos e Pires, 2008). Esse não é apenas um limite dos dois casos em análise, mas uma característica difundida em todos os orçamentos participativos de Portugal.
- 4) Outro âmbito em que os orçamentos participativos de Lisboa e Cascais assemelham-se e encontram-se alinhados com a média portuguesa, diz respeito à definição das regras de funcionamento dos processos participativos. Exemplos brasileiros e espanhóis (Avritzer, 2009; Ganuza e Frances, 2012) mostram como a coconstrução das regras junto aos participantes é um elemento central na legitimação dos orçamentos participativos, que contribui para o reforço dos sentimentos de pertença dos cidadãos. Ao contrário, em Portugal, não apenas as regras de funcionamento mas também as Cartas de Princípios, que estabelecem os valores fundantes de muitos orçamentos participativos, são escritas exclusivamente nos bastidores das instituições políticas, contribuindo, assim, para o aumento de cepticismo dos cidadãos em relação ao processo (o que é verdade especialmente em Lisboa, onde os cidadãos têm um papel reduzido em várias fases do orçamento participativo) e à alimentação da cadeia viciosa que Santos (2008) tem apelado de “dupla patologia das democracias liberais”.⁵⁷
- 5) Por fim, os dois orçamentos participativos analisados carecem, como muitos outros em Portugal, de uma série de instrumentos de fluidificação dos ciclos de participação e realização anual das obras. Por exemplo, já não funcionam instrumentos como as

55. Em 2010, 2011 e 2012, respetivamente, Cascais passou de um diferencial entre orçamento geral previsto e executado de 15,72% a um de 9,39% para subir de novo a 16,78%. Lisboa, por sua vez, passou de um diferencial de 24,64% a um de 40,65%, para descer a 11,31% em 2012. Em 2012, o orçamento para investimento previsto superava 35,26% o executado em Cascais e 41,91% em Lisboa (CES, 2013a).

56. O Índice de Transparência Municipal Calculado por Transparência e Integridade (a versão portuguesa de *transparency international*) atribui a Cascais uma pontuação de 47 pontos em um total de 100 possíveis (*ranking* 21 em 308 cidades) e a Lisboa uma pontuação de 36/100 (o *ranking* corresponde a uma 105ª posição no total de 308 municípios). Ver: <<http://goo.gl/MbMqca>>.

57. Assim explica Santos o termo: “a patologia da representação, como sabem, tem a ver com o facto de os cidadãos já não terem confiança nos seus representantes, de não se sentirem representados pelos seus representantes. A da participação está associada àquela expressão que ouvimos cada vez mais: ‘— Ah, o meu voto não conta; voto neste ou naquele e depois eles fazem o que querem!’” (Santos, 2008).

“caravanas das prioridades” (que existiram em Sesimbra e na Freguesia de Santa Leocádia do Geraz de Lima, em Viana do Castelo), que ajudavam o orçamento participativo a tornar-se um espaço de luta contra o desconhecimento do seu território por parte dos habitantes, e a mobilizar melhor os cidadãos para o processo, mantendo canais constantes de controlo social e de comunicação com a prefeitura na fase de implementação dos projetos aprovados no orçamento participativo.

As afirmações apresentadas até agora evidenciam como o caminho dos orçamentos participativos portugueses (e não apenas de Lisboa e Cascais) é ainda longo, para chegar àquela multiplicidade de resultados que marca as experimentações parecidas em outros países.

É possível ter esperança que esse caminho cumpra-se nos próximos anos? Se olharmos o percurso feito no último quinquênio (no início do qual os orçamentos participativos portugueses eram quase todos processos consultivos de “escuta seletiva”, sem verbas atribuídas, sem regras formais e sem equipas municipais dedicadas) a resposta parece poder ser positiva. Porque – de facto – os avanços cumpridos em poucos anos retiraram os orçamentos participativos do país daquele carácter minimalista de mero “espaço de construção da proximidade” entre cidadãos e instituições locais, e foram acrescentando objectivos – e obtendo efeitos – de modernização do funcionamento da máquina pública local, em um período difícil da sua reorganização imposta de cima para baixo pelo Estado nacional e pela Troika.

Afigura-se como determinante que as experiências portuguesas de orçamentos participativos trabalhem em conjunto (e em colaboração com as de outros países) para se adquirir uma clara consciência do que é importante mudar no futuro desse tipo de processo, uma vez que é difícil que muitos dos resultados aqui indicados se alcancem sem o objectivo explícito de os obter, e sem colocar em marcha instrumentos específicos e coerentes com estes fins.

REFERÊNCIAS

ALLEGRETTI, G. Participatory budgeting and social justice: implications of some cases in Spain and Italy. *In*: TRAUB-MERZ, R.; SINTOMER, Y.; ZHANG, J. (Eds.). **Participatory budgeting in Asia and Europe key challenges of participation**. Basingstoke: Pgrave-McMillan, 2013.

_____. Os orçamentos participativos sabem escutar? Reflexões para reforçar a sustentabilidade dos orçamentos participativos. *In*: LIMA, K. C. P.; PINI F. R. O. (Orgs.). **Orçamento participativo: múltiplos olhares**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014.

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

_____. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington: John Hopkins University Press, 2009.

BACQUÉ, M.-H.; REY, H.; SINTOMER, Y. (Eds.). **Gestion de proximité et démocratie participative**. Paris: La Découverte, 2005.

CABANNES, Y. (Ed.). **Budget participatif et finances locales**. Porto Alegre: Réseau 9 URB-AL, 2003.

CES – CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS. **Relatório Intermédio do Caso de Estudo do Concelho da Trofa**. Coimbra: CES, 2012.

_____. Diálogos sobre orçamentos participativos numa perspetiva portuguesa. *In*: SEMINÁRIO DEMOCRACIA E MAÇÃO, 2013, Lisboa. **Anais...** Lisboa: Centro de Informação Urbana de Lisboa, 2013a.

_____. **Relatório Final do Projecto Optar**. Coimbra: CES, 2013b.

DIAS, N. **Por Cascais, participo**: orçamento participativo 2011/2012. Cascais: Câmara Municipal de Cascais, 2013a.

_____. (Org.). **Esperança democrática**: 25 anos de orçamentos participativos no mundo. São Brás de Alportel: Associação In Loco, 2013b.

GANUZA, E.; FRANCES, F. **El círculo virtuoso de la democracia**: los presupuestos participativos a debate. Madrid: CIS, 2012.

GENRO, T.; SOUZA, U. **Orçamento participativo**: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

IBARRA, P. Participación y poder: de la legitimación al conflicto. *In*: GURRUTXAGA, I. A.; GUELL, P. I. (Coords.). **Democracia participativa y desarrollo humano**. Madrid: Ed. Dykinson, 2007. p. 37-56.

MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. A.; PIRES, R. (Orgs.). **Democracia participativa e redistribuição**: análise de experiências do orçamento participativo. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.

NORRIS, P. **Democratic deficit**: critical citizens revisited. New York; London: Oxford University Press, 2011.

PORTUGAL. Câmara Municipal de Lisboa. **Carta de Princípios do Orçamento Participativo**. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa, 2008a.

_____. _____. **Relatório de Avaliação do Orçamento Participativo 2008**. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa, 2008b.

_____. _____. **Relatório de Avaliação do Orçamento Participativo 2009**. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/8A6q3I>>.

_____. Câmara Municipal de Cascais. **Carta de Princípios do Orçamento Participativo**. Cascais: Câmara Municipal de Cascais, 2011.

_____. Câmara Municipal de Lisboa. **Relatório de Avaliação do Orçamento Participativo 2012-2013**. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa, 2013. p. 3-5. Disponível em: <<http://goo.gl/tYY9Q9>>.

PORTUGAL em direito. **RTP Play**, 30 out. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/EHnlsY>>.

ROCK in Rio: Lisboa aprova isenção de 3 milhões de euros para 2014. **Diário de Notícias**, 30 maio 2012.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. Síntese final. *In*: DIAS, N. (Org.). **Actas do I Encontro Nacional sobre Orçamento Participativo**. São Brás de Alportel: Associação In Loco, 2008.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**. Porto: Afrontamento, 2003.

SINTOMER, Y. *et al.* **Participatory budgeting worldwide**: a study. Bonn: Engagement Global, 2013.

SINTOMER, Y.; ALLEGRETTI G. **I bilanci partecipativi in Europa**: nuove esperienze democratiche nel vecchio continente. Rome: Ediesse, 2009.

_____; _____. **Os orçamentos participativos na Europa**: entre democracia participativa e modernização dos serviços públicos. Coimbra: Almedina, 2016. No prelo.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. (Eds.) **Participatory budgets in a European comparative approach**. Berlin: Humboldt-Universität, 2005.

UN-HABITAT – UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **72 perguntas frequentes sobre orçamento participativo**. Nairobi; Lisboa: UN-Habitat; Associação In Loco, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABERS, R. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ALLEGRETTI, G. **L'insegnamento di Porto Alegre: autoprogettualità come paradigma urbano**. Firenze: Alinea, 2003.

BAIOCCHI, G. **Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre**. Stanford: Stanford University Press, 2005.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. New York: Verso, 2003.

HABERMAS, J. **Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy**. Cambridge: MIT Press, 1996.

HERZBERG, C. **Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre**. Hamburg: Lit Verlag, 2001.

SHAH, A. (Org.). **Participatory budgeting**. Washington: World Bank, 2007. (Public Sector Governance and Accountability Series).

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Grelha representativa dos principais elementos de convergência e de divergência no *design* dos orçamentos participativos de Lisboa e Cascais (2013)

Fases do orçamento participativo	Convergências (elementos parecidos)		Divergências (elementos diferentes)	
	Lisboa	Cascais	Lisboa	Cascais
Fase 1 (formulação das propostas)	Existência de sessões públicas de participação (com distribuição de questionários ou folhas de inscrição para conhecer um pouco os participantes). As assembleias são feitas em espaços públicos "centrais" de diferentes áreas do município (bibliotecas, escolas, centros diurnos, sedes de juntas de freguesias) e não preveem facilidades para meios de transportes que cheguem ao lugar do encontro.	Propostas podem ser enviadas pela internet e apresentadas em assembleias participativas presenciais. Elevado número de propostas, que exigem muito trabalho de análise técnica aos serviços municipais.	Propostas formuladas apenas em sessões públicas de participação presenciais. Resultam aproximadamente 45 propostas que vão para apreciação técnica por parte dos serviços municipais.	Sessões participativas com base territorial, em que os cidadãos apresentam, discutem, fundem e excluem propostas, reduzindo-as a um número máximo de cinco por cada sessão pública de participação. Algumas sessões oferecem serviço de <i>babysitting</i> para as crianças, com base em pedidos a apresentar nos dias anteriores. São também sinalizadas as sessões públicas de participação cujo acesso é facilitado para pessoas com mobilidade reduzida.
Fase 2 (avaliação da viabilidade das propostas e construção dos projetos a serem votados)	Construção de fichas de avaliação das propostas, e publicação de uma lista provisória de projetos a colocar em votação pública. As eventuais comunicações dos serviços aos proponentes são enviadas pelo grupo de funcionários encarregues das relações de <i>front-office</i> com o cidadão. Existência de um período para a apresentação de reclamações e eventual reanálise de projetos.	Os serviços técnicos avaliam a viabilidade das propostas e fundem projetos parecidos ou complementares para reduzir o número de projetos em votação. É calculado o custo de cada projeto de forma forfaitária. Em pouco casos, sobretudo nos mais complicados de resolver, os cidadãos proponentes são contactados.	Assembleias participativas principalmente <i>atoriais</i> (para grupos-alvo específicos), com simples "entrega" de listas de propostas, que serão avaliadas pelos serviços técnicos da prefeitura.	A partir de 2012, os cidadãos proponentes são sempre contactados para participar na análise técnica quando as propostas em apreço oferecem dúvidas ou correm o risco de serem eliminadas pelos serviços municipais. É calculado o custo de cada projeto de forma forfaitária.
Fase 3 (votação pública dos projetos)	Para votar não se recolhiam dados pessoais dos participantes. Em Lisboa, não existia qualquer possibilidade de controlo sobre quem vota. Em Cascais, desde 2015, foi introduzida uma triagem para garantir prioridade de voto a quem tem relações estáveis com o concelho. O uso de SMS gratuito (com base em um contrato com as companhias de celulares) é imaginado como o método de votação prioritário. Presença dos proponentes na cerimónia de apresentação pública dos projetos mais votados (importância, aspeto simbólico).	As pessoas podem votar por internet e no ónibus do orçamento participativo. Cada votante único pode exprimir dois votos em cada modalidade de voto.	As pessoas podem votar apenas por SMS, e cada votante único pode exprimir apenas um voto.	Até 2014 faltava sistema de registo dos votantes e um inquérito de satisfação do público na fase de voto. Desde 2015 existe.
Fase 4 (premição dos projetos, integração no orçamento, avaliação do ciclo e revisão das suas regras)	Ausência de recolha de dados de caracterização dos votantes e de um inquérito de satisfação nesta fase do ciclo. Trabalho autónomo da prefeitura sobre relatórios de avaliação e difusão de dados. Ausência dos cidadãos na fase de alteração das regras do ciclo.	Relatórios de avaliação anuais mais detalhados (com algumas ambiguidades de números). Existência de um conjunto de regras orientadoras do processo, com alterações feitas ano a ano.	Relatórios de avaliação anuais mais sóbrios e menos detalhados. Existência de um regulamento municipal, elaborado pela prefeitura e aprovado pela Câmara Municipal. Tem força de lei municipal. Prevê possibilidade de atualização.	

Ciclo da discussão

(Continua)

(Continuação)

Fases do orçamento participativo	Convergências (elementos parecidos)		Divergências (elementos diferentes)	
	Lisboa	Cascais	Lisboa	Cascais
Implementação e monitorização das obras	Presença no <i>website</i> do orçamento participativo de uma georreferenciação geral dos projetos e de informações sobre a sua execução.		Maior distância entre o corpo técnico e os proponentes na monitorização da implementação dos projetos.	Maior envolvimento dos proponentes na realização dos projetos, como na sua monitorização.
Descrição do modelo geral	Modelo codicário, que associa o uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs) e espaços de encontro presencial.		Conflitos frequentes com os proponentes sobre os projetos executivos para implementação das propostas mais votadas. Modelo tipo "curso de ideias" (com fases que retemem o cidadão para um papel secundário).	Trabalho com grupos de cidadãos (não apenas proponentes) sobre o detalhamento dos projetos (permanecem alguns conflitos). Modelo centrado na "concertação" das propostas, com maior consensualização e papel central do cidadão em cada fase do ciclo.
Inserção no diálogo social do município	Convivência com outros processos de participação.		Ligação fraca com os outros percursos participativos. Registo dos participantes é comum a todos os processos, sob o chapéu-de-chuva chamado "Lisboa Participa".	Ligação mais forte com a Agenda 21 e com alguns outros projetos, como o das Hortas Urbanas e do Banco de Ideias (que permite apoio da Câmara para alguns projetos que não ganharam dentro do âmbito do orçamento participativo, em casos em que 50% do valor seja garantido pelos proponentes por meio de <i>crowdfunding</i>).

Elaboração dos autores.

Obs.: Quadro elaborado em 2012, com atualizações em 2015.

A ACESSIBILIDADE COMO UM BEM SOCIAL E UM BEM ECONÔMICO: EXISTE NECESSIDADE DE UMA MUDANÇA DE PARADIGMA?¹

Rosário Macário²

RESUMO

A acessibilidade tem sido utilizada como um indicador de qualidade de vida e de competitividade nas áreas urbanas, devido ao seu impacto sobre os negócios e as atividades sociais. Este artigo sugere que a avaliação econômica da acessibilidade deve ser considerada como um mecanismo implícito de custeio e financiamento dos sistemas de mobilidade urbana, para reposicionar o transporte como uma *urban utility*, como a eletricidade, a água e o esgotamento sanitário. Além disso, este trabalho propõe, ainda, maneiras de aperfeiçoar essa formulação estratégica aos níveis tático e operacional, mudando a ênfase do conceito de mobilidade para o de acessibilidade, viabilizando, assim, a análise política dos benefícios do investimento em acesso.

1 INTRODUÇÃO

A acessibilidade é geralmente referida como a facilidade de alcançar bens, serviços, atividades e destinos que, juntos, são muitas vezes reconhecidos como oportunidades para o desenvolvimento do indivíduo e da sociedade. Enquanto a mobilidade está relacionada ao desempenho dos sistemas de transporte de forma independente, a acessibilidade adiciona a interação dos sistemas de transporte e padrões de uso do solo em um nível mais profundo de análise. Portanto, medidas de acessibilidade são capazes de avaliar os efeitos de *feedback* entre infraestruturas de transportes e serviços, forma urbana e distribuição espacial das atividades. Assim, é inevitável que a acessibilidade seja usada como um indicador da qualidade de vida e de competitividade nas áreas urbanas devido ao seu impacto nos negócios e nas atividades sociais.

O conceito de “acessibilidade” tem sido tratado por planejadores e políticos em todo o mundo há muitos anos. No entanto, lacunas na percepção material, na valorização e, conseqüentemente, na representação da acessibilidade, permanecem. Economicamente, a acessibilidade tem sido medida principalmente com base nos custos generalizados da perspectiva dos usuários e no total dos custos (incluindo custos indiretos e não mercantis) na perspectiva da sociedade. Quanto ao benefício, o conceito-chave tem sido a economia de tempo de viagem, que é quantificada e valorada para efeitos de avaliação social. Para ilustrar essa abordagem, Metz (2008) comenta que, na Grã-Bretanha, a economia de tempo de viagem foi responsável por cerca de 80% dos benefícios monetizados registrados na análise

1. A versão original (e completa) deste artigo foi publicada em Macário (2014). A publicação da versão reduzida pelo Ipea, traduzida por Bruno Aguiar e Larissa Abreu, foi autorizada pelos editores e pela autora.

2. Professora e investigadora em transportes no Departamento de Engenharia Civil, Arquitetura e Georrecursos do Instituto Superior Técnico (IST) da Universidade de Lisboa e no TPR, Department of Transport and Regional Economics, University of Antwerp, Bélgica. E-mail: <rosariomacario@tecnico.ulisboa.pt>.

de custo-benefício de grandes projetos rodoviários. Isso contribuiu para o distanciamento das políticas de transportes do conceito de acessibilidade, que é de fato o objetivo principal do transporte: fornecer acesso unicamente aos destinos desejados.

Entretanto, nenhum desses conceitos é capaz de abranger os pontos de vista dos diferentes interessados no tema dos transportes e reconciliar as tensões entre esses interesses, as compensações necessárias entre eles e a complexidade das informações associadas. Falta ainda uma avaliação de mercado da acessibilidade, uma área de compromisso hipotética em que os interesses dos usuários, das autoridades e da sociedade pudessem convergir ou pelo menos ver alguma semelhança em seus níveis de tolerância. É também nesta área de mercado conceitual e teórica que somos capazes de compreender o valor agregado, por cada aumento de acessibilidade a serviços econômicos e sociais e imóveis, e também a depreciação que qualquer diminuição de acessibilidade impõe sobre serviços urbanos e bens (por exemplo, o congestionamento é um fator de valor subtraído), bem como a perda de oportunidades sociais (por exemplo, o acesso ao emprego e o consequente aumento da pobreza). As referências à primeira são comuns, mas apenas raramente ela é considerada um mecanismo de financiamento; a última não é considerada ou contabilizada para avaliação do investimento e nem para avaliação das decisões políticas.

Este artigo sugere que a avaliação econômica da acessibilidade, à luz da prestação pública e privada de bens e serviços, deve ser considerada um mecanismo implícito de suprimento e de financiamento dos sistemas de mobilidade urbana para reposicionar o transporte como uma utilidade urbana, assim como eletricidade, água e esgoto. Além disso, propomos maneiras de aperfeiçoar essa formulação estratégica aos níveis tático e operacional, mudando o conceito de acessibilidade para a análise política dos benefícios do investimento em acesso. A avaliação econômica da acessibilidade atua simultaneamente como fator de mercado e como fator social. A análise baseia-se em pesquisa anterior e adapta essas novas propostas de formulação alternativas para lidar com os elementos necessários para introduzir esta mudança de paradigma no suprimento e no financiamento da acessibilidade urbana.

Este trabalho está estruturado em cinco seções principais. Após esta introdução, conceitos de acessibilidade serão discutidos na seção 2, com destaque para a evolução da perspectiva de planejamento sobre acessibilidade. A seção 3 concentra-se em aspectos sociais e impactos decorrentes da acessibilidade e avalia a relação entre exclusão social e desenvolvimento econômico, enquanto a seção 4 compara políticas baseadas na mobilidade e na acessibilidade. Finalmente, a seção 5 apresenta os principais elementos de mudança necessários para introduzir o paradigma proposto.

2 ACESSIBILIDADE: HÁ UM PRINCIPAL INTERESSADO?

2.1 Os diferentes significados de acessibilidade

Definições de acessibilidade e seus indicadores relacionados têm sido amplamente estudados nas últimas cinco décadas. Uma das obras mais influentes nas definições de acessibilidade e formulações matemáticas correspondentes foi produzida por Hansen (1959), que define acessibilidade como uma medida de potenciais oportunidades de interação. Vickerman (1974) definiu acessibilidade como a combinação de dois elementos: localização sobre uma superfície em relação a destinos apropriados e as características das redes de transporte ou as redes que ligam pontos nesta superfície. Em outra interpretação (Niemeier, 1997), a acessibilidade é vista como a “facilidade” com que os destinos desejados podem ser alcançados e frequentemente é medida pelas oportunidades disponíveis em função de algum tipo de obstáculo. Oportunidades podem ser expressas como níveis de emprego e área de varejo ou não varejo.

Em consonância com isso, Cervero, Rood e Appleyard (1997) definiram entropia como uma medida de diversidade, em que valores baixos indicam ambientes de uso único e altos denotam uma variedade de usos do solo. Diversidade, por sua vez, está relacionada à quantidade de diferentes usos do solo em determinada área e seu grau de equilíbrio, representado por área de terra, área construída ou emprego.

Mais recentemente, Bhat *et al.* (2000) definiu acessibilidade como uma medida da facilidade de um indivíduo exercer uma atividade desejada, em local desejado, do modo desejado e no tempo desejado. No ano seguinte, Geurs e Van Eck (2001) referiram-se a uso do solo e transporte baseados no fato de que a acessibilidade está intimamente relacionada a infraestruturas de transporte e padrões de urbanização. Para eles, a acessibilidade é a extensão com que o sistema de transporte e o uso do solo permitem que grupos de pessoas ou de bens alcancem atividades ou destinos por meio de uma combinação de modais de transporte, reforçando a ideia de Wachs e Koenig (1979) de que a rede de transporte oferece um vetor de oportunidades que é bastante semelhante ao conceito de entropia de Cervero, Rood e Appleyard (1997). A respeito disso, Crozet (2009), em um estudo sobre desenvolvimento econômico e tempo de viagem, observa que a vantagem de estender o leque de viagens encontra-se no potencial de segregar funções urbanas, mas o autor também destaca o fato de que esta dissociação de funções contribuiu para aumentar a distância social entre grupos, questionando a análise racional da Carta de Atenas.³

Um exemplo para ilustrar esse argumento é a diferença entre cidades norte-americanas e europeias. As cidades norte-americanas oferecem melhores velocidades médias, mas a acessibilidade é menor do que nas cidades europeias, apesar de possuírem produto interno bruto (PIB) *per capita* muito maior e tempos de viagem mais longos. Esse estudo também mostra que a tendência de crescimento no PIB e da distância fez as cidades dos Estados Unidos serem muito mais extensas do que as da Europa, onde encontramos um padrão mais intensivo. De acordo com Crozet (2009), a densidade de emprego na Europa quase sempre excede o limite de quinze empregos por hectare, permitindo acessibilidade sem aumentar o tempo de viagem, enquanto na América do Norte e na Oceania, a menor densidade leva a tempos mais longos de viagem, o que significa uma rede útil muito menor para o usuário. Parece evidente que existe uma correlação positiva entre o aumento de renda, a posse de automóvel e os gastos com tempo de viagem, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa. Digno de nota é o trabalho inicial de Kahavi e Talvitie (1980 *apud* Metz, 2008), que encontrou constância no tempo de viagem em vários estudos e interpretou isso como a existência de tempo de viagem e orçamento estáveis – em outras palavras, as pessoas tendem a gastar a mesma quantidade de tempo e de dinheiro em viagem.⁴ Metz (2008) desenvolveu o trabalho de Zahavi e Talvitie (1980) para estudar a relação entre renda e dinheiro gasto em viagens. Ele averiguou que a despesa média na Grã-Bretanha em viagens e transporte, como proporção do total das despesas domésticas, manteve-se estável em 16% durante os últimos vinte anos.

Ao reconhecer que existem limitações relacionadas à comparabilidade de pesquisas feitas ao longo de vinte anos, Metz (2008) estendeu sua observação a outros países e regiões do mundo, em diferentes estágios de desenvolvimento, e concluiu que:

3. A Carta de Atenas é um documento sobre planejamento urbano publicado pelo arquiteto Le Corbusier em 1943. O documento contém os resultados dos trabalhos realizados pelo Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (Ciam), na década de 1930, baseados no conceito de cidade funcional, com grande influência no urbanismo pós-guerra.

4. Essa estabilidade tem que ser considerada em períodos de tempo, quando as famílias têm dificuldades na reorganização orçamental de logística e mobilidade.

famílias sem carro dedicam, em média, 3 a 5 por cento de sua renda para viajar. Com o aumento de salário, os carros tornam-se mais acessíveis, as despesas de viagem sobem com o aumento de aquisições de automóveis, estabilizando na faixa de 10-15 por cento da renda familiar uma vez que a posse chega a cerca de um carro por família. Com o aumento do enriquecimento das famílias, o número de carros por família continua a crescer, mas a proporção das despesas dedicadas a viagens, não (Metz, 2008).

Outros estudos nos Estados Unidos e na Europa encontraram evidências de que a expansão urbana resulta em um *trade-off* entre famílias de baixa renda à procura de casas mais baratas à custa de maior gasto em transporte.

As conclusões desses estudos sugerem que o crescimento do PIB, relacionado a aumentos no rendimento médio, contribui para maior distância de viagens diárias, mas não para gastos com tempo de viagem, que é um resultado muito significativo em termos de impacto na produtividade e desempenho urbano. Além disso, as conclusões destes estudos também questionam a ideia de que a estratégia do viajante é a minimização do custo de viagem (Schafer e Victor, 2000). Isso enfraquece, ou ao menos questiona, a adequação da abordagem tradicional de minimização de custo generalizado e sugere que, em longo prazo, o comportamento de viagem pode não ser o de maximização de utilidade (Avineri e Prashker, 2005). Entretanto, há evidências muito difundidas de que a posse de carro é usada frequentemente como uma alternativa à aquisição de moradia. Juntas, essas reflexões levantam dúvidas sobre se o comportamento dos consumidores deve ser avaliado em relação ao orçamento doméstico disponível para transporte e habitação, que representam uma parte substancial dos custos fixos do agregado familiar em curto e médio prazos. Isso significa olhar para a maximização de utilidade pelos olhos dos cidadãos.

A evidência atual por todo o mundo (Schafer e Victor, 2000) permite-nos sugerir que há dúvidas sobre a validade do paradigma que sustentou a análise econômica atual, em particular análises de custo benefício amparadas por abordagens de custo generalizado para decisões de investimento em infraestrutura. De fato, modelos de transporte tradicionais têm mostrado que os viajantes minimizam seus custos generalizados, ou seja, a combinação de custos de dinheiro e tempo calculados usando valores monetários de tempo de viagem – equilíbrio de Wardrop,⁵ de Ortúzar e Willumsen (2001) –, que é consistente com a ideia de que os viajantes usam infraestruturas aperfeiçoadas para economizar tempo de viagem que consequentemente resulta em um aumento da produtividade. Mas isto não é consistente com a ideia de que, em longo prazo, o tempo de viagem é mantido como um *trade-off* para a baixa dos preços das habitações.

No entanto, não temos evidência para afirmar com certeza que comportamentos de maximização de utilidade transitórios e de curto prazo não ocorrem – portanto, em curto prazo, a teoria do equilíbrio de Wardrop pode permanecer válida. Apesar dessa incerteza, parece que uma abordagem de um modelo mais realista poderia, como proposto por Metz (2008), assumir que os viajantes visam maximizar a acessibilidade, sujeitos a restrições de tempo e dinheiro em relação aos custos de transporte e habitação. Não obstante, até hoje

5. O primeiro princípio de Wardrop diz que "os tempos de viagem em todas as rotas é igual (entre elas), e menor do que o tempo que gastaria qualquer veículo que decidisse mudar de rota." Os fluxos de tráfego que satisfazem este princípio definem-se como equilíbrio do usuário, dado que cada usuário escolhe a rota que é melhor para si, e nenhum usuário pode baixar mais seu tempo de viagem por meio de uma ação unilateral. O segundo princípio de Wardrop diz que "em equilíbrio, o tempo médio de viagem de todos os veículos é mínimo". Os fluxos de tráfego que satisfazem o segundo princípio de Wardrop são considerados "ótimos" do sistema (Ortúzar e Willumsen, 2001).

não há nenhum registro existente de qualquer quadro comportamental desenvolvido para vincular mudanças em longo prazo no uso do solo (mudanças de localização de habitação e trabalho) com as atividades domésticas diárias e padrões de viagem (Waddell, 2001), sugerindo que existe uma grave falta de pesquisa multidisciplinar nesse assunto.

Medidas de acessibilidade são, portanto, relevantes espacial e economicamente para avaliar a relação entre a infraestrutura de transporte e a participação modal, por um lado, e a forma urbana e a distribuição espacial das atividades, por outro. Isso tem sido há muito utilizado por planejadores. Porém, em certa medida, essa análise racional levou à negligência dos segmentos da população sem atividade econômica dependentes de programas de assistência social, bem como aqueles com acesso limitado ou nenhum acesso a modalidades de viagem dominantes, tais como carros. Koenig propôs um reforço da utilização de indicadores de acessibilidade em estudos de planejamentos urbanos e de transporte (Koenig, 1980). O autor argumenta que os indicadores de acessibilidade fornecem uma ferramenta confiável para avaliar as políticas de transporte, particularmente a um nível de desagregação, e podem ser uma variável-chave em modelos de desenvolvimento urbano e de tráfego.

O conceito de acessibilidade é conhecido por ser complexo e difícil de ser expressado devido a uma quantidade considerável de pesquisas dedicadas nesse campo. Vários artigos sobre medidas de acessibilidade podem ser encontrados na literatura, com focos diferentes, tais como: acessibilidade localização (por exemplo, Song, 1996; Handy e Niemeier, 1997), acessibilidade individual (por exemplo, Pirie, 1979; Kwan, 1998); benefícios econômicos da acessibilidade (por exemplo, Koenig, 1980; Niemeier, 1997) e o uso da acessibilidade em avaliações de transporte: mudança no uso do solo e respectivos impactos (por exemplo, Geurs e Van Wee 2004). Além disso, Alam, Sikder e Goulias (2005) sintetizaram a literatura sobre as relações entre infraestrutura pública e desenvolvimento econômico, como mostrado a seguir (Martinez e Viegas, 2010):

- vantagens espaciais das infraestruturas de transporte (Hartgen *et al.*, 1990; Arsen, 1997; Forkenbrock, Benschhoff e Weisbrod, 2001);
- efeitos na produtividade e nos resultados (Aschauer, 1989; Coffey e Shearmur, 1997);
- redução dos custos de produção (Nadiri e Mamuneas, 1998);
- impactos sobre as externalidades e melhoria da equidade econômica regional e bem-estar social (Isserman e Rephann, 1995).

A partir dessas publicações, podemos dizer que existem duas vertentes principais para entender o conceito de acessibilidade. A acessibilidade como um indicador social em exclusão ou inclusão social (ver Barton *et al.*, 2007; Farrington e Farrington, 2005; Mackett, 2008) e a acessibilidade como um indicador econômico, demonstrando o valor adquirido do solo e dos ativos imobilizados e, portanto, induzindo que esses valores adicionais adquiridos podem ser direcionados para suprimento e financiamento de sistemas de transportes (ver Levinson e Istrate, 2011; Martinez e Viegas, 2010) ou potencial econômico das atividades (ver Suárez, 2008; Geurs e Van Wee, 2004).

De acordo com pesquisas na literatura, o foco da acessibilidade como um indicador econômico é o valor da propriedade ou o potencial econômico para o desenvolvimento de áreas ou regiões. A avaliação de mercado de acessibilidade nunca é mencionada. Entre os benefícios de acessibilidade gerados pelo sistema de transporte, estes são relatados por diversos autores e podem ser divididos em:

- a) benefícios internos de acessibilidade aperfeiçoada (aprimoramentos na conectividade e no tempo de viagem) dos usuários (Martinez e Viegas, 2010);
- b) benefícios externos do sistema, que incluem (Martinez e Viegas, 2010):
 - aumento da competitividade da cidade;
 - benefícios adquiridos pelo setor privado:
 - aumento dos valores de propriedade;
 - expansão da área de aquisição de trabalhadores qualificados;
 - ampliação da área de aquisição de clientes para lojas e serviços orientados para o consumidor.
- c) benefícios adquiridos pelo setor público:
 - aumento de arrecadação fiscal resultante do aumento no valor de propriedade (embora seja parcialmente devido à evasão fiscal);
 - redução da exclusão social e dos respectivos efeitos negativos;
 - aumento da produtividade agregada.

De acordo com Geurs e Van Eck (2001), acessibilidade consiste de quatro componentes: transporte; uso do solo; temporal; e individual (quadro 1). Esses autores argumentam que o componente de transporte está relacionado com medidas tais como o tempo de viagem, o custo e o esforço do movimento. O componente de uso de terra mede a distribuição espacial das atividades ou oportunidades e contém uma avaliação da natureza competitiva da demanda por atividades em destinos e de fornecimento de potenciais usuários. O componente temporal avalia as restrições de tempo que os usuários experimentam em seus padrões de atividade, e a disponibilidade de atividades ou oportunidades de acordo com a hora do dia, semana ou ano. E, finalmente, o componente individual estuda as necessidades, as capacidades e as oportunidades dos usuários dos transportes e, portanto, leva em consideração fatores socioeconômicos e demográficos.

Idealmente, uma medida de acessibilidade deve incluir todos esses componentes e a relação entre eles. Essa interpretação levanta a questão da variabilidade do valor de acesso ao longo do tempo e motivação. Quando autores como Koenig (1980) argumentam que a acessibilidade pode ser usada como uma variável-chave para políticas e para modelos de desenvolvimento urbano, ainda ignoram que o valor econômico de acessibilidade é amplamente subvalorizado quando os respectivos diferenciais não são considerados na análise de custo benefício, ou análise multicritério de decisão pública em investimento. Isso significa que – em condições *ceteris paribus* – a um investimento gerando maior potencial de negócios por meio da acessibilidade deve ser dada prioridade e retorno de uma parte desse valor econômico adicional para o sistema de transporte. Seguindo o mesmo raciocínio, investimentos fornecendo acesso a mais oportunidades sociais de interação (Hansen, 1959) também deveriam ter prioridade e os respectivos benefícios contabilizados, mesmo que não exista nenhuma economia de tempo de viagem.

De fato, um componente de mercado deve estudar a acessibilidade a partir de perspectivas de diversas partes interessadas, considerando os respectivos valores econômicos resultantes de diferenças de acessibilidade. Um exemplo é o fato de que os valores de propriedade fornecem a evidência de que aumentos em valores na propriedade e valores do solo derivados da melhoria da acessibilidade são um valor agregado, e não uma simples dupla contagem dos benefícios induzidos pelo transporte, como vários partidários da atual análise de custo-benefício sugerem (Banister e Berechman, 2003). Em última análise, se as dúvidas persistirem sobre dupla contagem, métricas de economia de tempo poderiam ser omitidas dada

a atual incerteza que rodeia esse efeito potencial, enquanto as variações no valor da propriedade permanecem efetivas. Os quadros 2 a 4 (Martinez e Viegas, 2010) fornecem evidências sobre estudos que encontraram efeitos positivos produzidos pela acessibilidade ao transporte público no valor de terrenos e propriedades.⁶ Além da diversidade de métodos de avaliação aplicados e da possibilidade de haver uma abordagem padrão para esta métrica – é provável que o preço de mercado seja um bom candidato –, a questão fundamental é como o valor agregado é aplicado, e se é consistente com as políticas e estratégias de desenvolvimento apresentadas por essas cidades e regiões.

QUADRO 1
Tipo de medidas de acessibilidade e componentes

		Componente				
		Componente de transporte	Componente do uso do solo	Componente temporal	Componente individual	
Medida	Medidas baseadas em infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> tempo médio de viagem; velocidade; horas perdidas em congestionamento. 		<ul style="list-style-type: none"> horário de pico; viagens em um período de vinte e quatro horas. 	<ul style="list-style-type: none"> estratificação baseada em viagem (por exemplo, trabalho em casa, viagens de negócios). 	
	Medidas baseadas em atividade	Medidas geográficas	<ul style="list-style-type: none"> tempo de viagem e/ou despesas de deslocamento entre os locais de atividades, tipicamente usando uma função de declínio da distância. 	<ul style="list-style-type: none"> distribuição de oportunidades no espaço (por exemplo, número de vagas de trabalho por zona). 	<ul style="list-style-type: none"> tempo de viagem e custos podem variar entre as horas do dia, entre os dias da semana ou temporadas. 	<ul style="list-style-type: none"> estratificação da população (por exemplo, por renda, nível educacional).
	Medidas de espaço-tempo	<ul style="list-style-type: none"> tempo de viagem. 	<ul style="list-style-type: none"> distribuição de oportunidades no espaço. 	<ul style="list-style-type: none"> restrições temporais para atividades e tempo disponível para participação em atividades são contabilizados. 	<ul style="list-style-type: none"> acessibilidade é analisada em nível individual ou familiar. 	
	Medidas baseadas em utilidade	<ul style="list-style-type: none"> despesas de viagem entre os locais de atividades, usando uma função de declínio da distância. 	<ul style="list-style-type: none"> distribuição de oportunidades no espaço. 	<ul style="list-style-type: none"> tempo de viagem e custos podem variar entre as horas do dia, entre os dias da semana ou temporadas. 	<ul style="list-style-type: none"> utilidade é estimada para grupos populacionais ou a nível individual. 	

Fonte: Geurs e Van Eck (2001).

QUADRO 2
Impactos da proximidade ferroviária no valor das propriedades (parte 1), na Europa

Caso/localização	Impacto em	Impacto	Fonte
Belfast	Preços das casas	+2%	Adair <i>et al.</i> (2000)
Bremen	Aluguéis de escritórios	50%, na maioria dos casos	Hass-Klau <i>et al.</i> (2004)
Croydon Tramlink	Propriedade residencial	Alguns impactos positivos localizados	Atisreal <i>et al.</i> (2004)
Freiburg	Aluguel de escritório	+15%-20%	Hass-Klau <i>et al.</i> (2004)
Freiburg	Aluguel residencial	+3%	Hass-Klau <i>et al.</i> (2004)
Greater Manchester	Não declarado	+10%	Hass-Klau <i>et al.</i> (2004)
Hannover	Aluguel residencial	+5%	Hass-Klau <i>et al.</i> (2004)
Helsinki Metro	Valores de propriedade	+7,5%-11%	Hack (2002)
London Crossrail	Propriedade residencial e comercial	Positivo	Hillier Parker (2002)
London Docklands LRT	Propriedade residencial e comercial	Positivo	Hack (2002)
London JLE	Propriedade residencial e comercial	Positivo	Chesterton (2000) e Pharoah (2002)

Fonte: Martinez e Viegas (2010).

6. Martinez e Viegas (2010) identificaram três fatores que influenciam os efeitos dos investimentos de transportes públicos, em valores de propriedade: o contexto de rede de transporte e a distribuição espacial dos efeitos; o *timing* dos impactos; os fatores econômicos locais e contextuais.

QUADRO 3

Impactos da proximidade ferroviária no valor das propriedades (parte 2), na Europa

Caso/localização	Impacto em	Impacto	Fonte
Manchester Metrolink	Preços de casas	Impossível identificar +10%	Forrest <i>et al.</i> (1996), Dabinett (1998) e Hass-Klau (2006b)
Montpellier	Valores de propriedade	Positivo	Hass-Klau <i>et al.</i> (2004)
Nantes LRT	Propriedade comercial	Os valores mais elevados	Hass-Klau <i>et al.</i> (2004)
Nantes LRT	Não declarado	Pequeno aumento	Hass-Klau <i>et al.</i> (2004)
Nantes LRT	Número de instalações comerciais	+13%	Hack (2002)
Nantes LRT	Número de escritórios	+25%	Hack (2002)
Nantes LRT	Número de habitações residenciais	+25%	Hack (2002)
Newcastle upon Tyne	Preços de casas	+20%	Hass-Klau <i>et al.</i> (2004)
Orleans	Aluguéis de apartamentos	Nenhum – inicialmente negativa devido ao ruído	Hass-Klau <i>et al.</i> (2004)
Paris	Os preços das casas	+3,3%-5,2%	Hass-Klau (2006b)
Paris	Preços escritórios	+57%	Hass-Klau (2006b)
Rouen	Aluguéis e casas	+10%, maior parte dos casos	Hass-Klau <i>et al.</i> (2004)
Saarbrücken	Não declarado	Nenhum	Hass-Klau <i>et al.</i> (2004)
Sheffield Supertram	Os valores de propriedade	Não é possível identificar	Henneberry (1998) e Dabinett (1998)
Strasbourg	Aluguel de escritório	+10%-15%	Hass-Klau <i>et al.</i> (2004)
Strasbourg	Aluguel residencial	+7%	Hass-Klau <i>et al.</i> (2004)
Tel Aviv	Preços de habitação	Positivo	Gat (1996)
Turin	Preços de habitação	Positivo	Corto <i>et al.</i> (1993)
Tyne and Wear Metro	Os valores de propriedade	+2%	Pickett e Perrett (1984)
Vienna S-Bahn	Unidades de propriedade	+18,7%	Hack (2002)

Fonte: Martinez e Viegas (2010).

QUADRO 4

Impactos da proximidade ferroviária em valores de propriedade em cidades norte-americanas

Caso/localização	Impacto em	Impacto	Fonte
Atlanta	Aluguéis de escritórios	Positivo	Bollinger <i>et al.</i> (1998) e Apta (2002)
Baltimore LRT	Não declarado	Não é possível identificar	Hack (2002)
Boston	Propriedade residencial	+ 6,7%	Apta (2002) e Armstrong Jr. (1994)
Buffalo, New York	Preços de casas	+4-11%	Hess e Almeida (2006)
Chicago MTA	Preços de casas	+20%	Gruen (1997)
Dallas DART	Aluguéis comerciais	+64,8%	Weinstein e Clower (1999)
Dallas DART	Os valores de propriedade	+25%	Kay e Haikalis (2000) e Weinstein e Clower (1999)
Linden, New Jersey	Propriedade residencial	Positivo	Diaz (1999)
Los Angeles	Valores de propriedade	Valores mais elevados	Fejarang (1994)
Miami	Preços de casas	+5%	Gatzlaff e Smith (1993)
New Jersey Septa Rail	Preços de casas	+7,5%-8%	Voith (1991)
New Jersey Patco Rail	Preços de casas	+10%	Voith (1991)
New York	Não declarado	Positivo	Anas e Armstrong (1993)
Pennsylvania Septa Rail	Preços de casas	+3,8%	Voith (1991)

Fonte: Martinez e Viegas (2010).

Além disso, sempre que o ativo avaliado é intangível (por exemplo, serviços), o valor diferencial de acessibilidade não é identificado e não há possibilidade de devolvê-lo como fonte de financiamento de transporte, embora isto possa ser calculado por meio de benefícios de economia de tempo e seu impacto na produtividade e melhorias no mercado de trabalho. Em termos práticos, isso significa responder à pergunta “qual é o diferencial no potencial de negócios, ou potencial de interação social que resulta da maior acessibilidade no caso dos serviços?”. O reconhecimento desse valor econômico adicional também em serviços permite internalizar o valor da acessibilidade na dinâmica do mercado para o benefício do usuário, da sociedade e, conseqüentemente, das autoridades que devem buscar os benefícios dos dois anteriores. Mesmo se a existência de informação duvidosa levar a deficiências na internalização de mercado, ter apenas uma avaliação aproximada é melhor do que não ter nenhuma avaliação, já que isso sugere que não há nenhum impacto, o que é obviamente uma grave distorção. Esses conceitos devem ser incluídos não só na gestão das fontes de financiamento para o transporte, mas também nas decisões públicas sobre os investimentos.

A principal desvantagem dessa abordagem é a fraqueza de evidência empírica para a ligação entre a provisão de infraestrutura e atividade econômica. Essa é uma área em que um trabalho substancial de pesquisa ainda é necessário, especialmente devido às conclusões de estudos em vários países que revelaram que impactos na infraestrutura são, em sua maioria, de curto prazo (Sturm, Juper e De Haan, 1998; Mamatzakis, 2007), e seu desempenho econômico depende da natureza pública ou privada dos investimentos e da situação das contas públicas. A complexidade da questão dos efeitos de aglomeração também deve ser considerada. Na maioria dos países, a questão do valor adicional da propriedade que são gerados para imóveis devido aos desenvolvimentos de transporte é ignorado e considerado uma externalidade positiva que beneficia somente investimento em imóveis e, em certa medida, assumindo configurações fiscais eficientes, o orçamento do Estado por meio de mecanismos de tributação geral sobre transações imobiliárias. Uma exceção-chave é o Japão, em que os fundos para estradas de ferro são obtidos por meio da agregação de valor aos aluguéis de propriedades. Como podemos ver a partir dos quadros 2 e 4, as estimativas de impactos positivos relatadas na análise feita por Martinez e Viegas (2010) são significativas e podem até mesmo atingir notáveis valores de impacto, como relatado por Weinstein e Clower (1999), que estudaram o Dallas Dart. Existe, portanto, o potencial para garantir a satisfação dos investidores e das autoridades, mas outras partes interessadas, como usuários e a sociedade em geral, não possuem benefícios, na medida em que não estão ligados à propriedade ou valor de negócios.

Falha ao aplicar subsídios cruzados significa que a exclusão social não é considerada. Subsídio cruzado é praticado em muitas áreas da economia (por exemplo, educação e saúde) e, uma vez que a prevenção da exclusão social ou, mais ainda, a garantia de inclusão social deve ser uma obrigação de serviço público do Estado, não há nenhuma distorção de concorrência se isso é assegurado por meio do valor agregado criado pelo investimento público efetuado com base em obrigações de serviço público. Há evidências em todo o mundo que a exclusão social aumenta quando há falhas de mercado – como formulado por Rothstein (2011) –, definido como um desequilíbrio de oferta e demanda.

O objetivo deveria ser a prevenção dos efeitos negativos ou degradantes. Além disso, vários autores relatam que exclusão social dificulta a competitividade das cidades, qualidade de vida e bem-estar (Stanley e Stanley, 2007),⁷ embora esse seja um campo em que abordagens quantitativas sólidas ainda não foram desenvolvidas.

7. Stanley e Stanley (2007) relatam a investigação em curso na Austrália, tentando compreender a associação entre transporte, exclusão social e bem-estar.

2.2 Diferentes medidas de acessibilidade

Os diferentes significados de acessibilidade e a diversidade de partes interessadas associadas requerem uma extensa compreensão das diferenças entre indicadores de acessibilidade, com o auxílio de uma estrutura de classificação. Definições, medidas e aplicações encontradas na literatura podem ser classificadas de diversas maneiras. São identificadas três perspectivas básicas de medidas de acessibilidade que se apresentam no quadro 5.

QUADRO 5

Abordagens para a medição de acessibilidade

	Categoria metodológica	Abordagem	Indicadores
Medidas de separação espacial	<ul style="list-style-type: none"> • modelo de separação espacial (Bhat <i>et al.</i>, 2000); • medidas de infraestrutura (Geurs e Van Eck, 2001); • abordagem de custo de viagem (Baradaran e Ramjerdi, 2001). 	<ul style="list-style-type: none"> • impedimento de viagem ou resistência entre origem-destino entre pontos; • "acessibilidade relativa?" 	<ul style="list-style-type: none"> • distância física; • tempo de viagem; • velocidade média.
Medidas de contorno	<ul style="list-style-type: none"> • medidas de contorno (Geurs e Van Eck, 2001); • modelo de oportunidade cumulativa (Bhat <i>et al.</i>, 2000). 	<ul style="list-style-type: none"> • definição de áreas de aquisição (desenhando um ou mais contornos de tempo de viagem) em torno de um ponto, e mede o número de oportunidades dentro de cada contorno (postos de trabalho, empregados, clientes etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • distância; • tempo de viagem; • custo; • localização das instalações.
Medidas de densidade	<ul style="list-style-type: none"> • modelo de densidade (Bhat <i>et al.</i>, 2000); • medida de de acessibilidade potencial (Geurs e Van Eck, 2001). 	<ul style="list-style-type: none"> • definição de áreas de aquisição medindo o impedimento de viagem em uma escala contínua. 	<ul style="list-style-type: none"> • distância; • tempo de viagem; • custo; • localização das instalações.
Medidas de tempo e espaço	<ul style="list-style-type: none"> • medida de tempo e espaço (Bhat <i>et al.</i>, 2000; Geurs e Van Eck, 2001); • modelos baseados na pessoa (Geurs e Van Wee, 2004). 	<ul style="list-style-type: none"> • oportunidades de viagem dentro de restrições de tempo predefinidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Distância; • tempo de viagem; • custo; • gestão de tempo; • tempo e espaço.
Medidas de utilidade	<ul style="list-style-type: none"> • medidas de utilidade (Bhat <i>et al.</i>, 2000; Geurs e Van Eck, 2001); • abordagem da utilidade do excedente. 	<ul style="list-style-type: none"> • benefícios individuais ou sociais da acessibilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> • distância; • tempo de viagem; • custo; • renda; • variações demográficas.

Fonte: Macário e Galelo (2011).

2.3 A acessibilidade como fator de competição espacial-econômica

Outra perspectiva necessária nessa discussão é estudar a acessibilidade em termos de seu efeito nos negócios: considerar a acessibilidade como fator de competitividade para cidades e regiões. Muitos autores argumentam que melhorias na infraestrutura de transporte resultam em impactos significativos sobre a competitividade das empresas (Rietveld e Bruinsma, 1998). Outros autores (Forkenbrock e Foster, 1996; Cairncross, 1997; Banister e Berechman, 2003) argumentam que as infraestruturas de transportes não representam mais um fator importante na escolha do local como já representaram no passado, isso devido à redução dos custos de transporte e à crescente participação de informações em vez de fluxos físicos. Ainda outros (Leitham, McQuaid e Nelson, 2000; Paschal Preston, 2001; Holl, 2001) sugerem que a atual reorganização industrial, em que o fator tempo é de grande importância, tornou os sistemas de produção e distribuição mais dependentes dos transportes e, por conseguinte, do acesso de alta qualidade também. Por exemplo, Smith e Florida (1994) mostram que empresas japonesas consolidando-se no setor automobilístico nos Estados Unidos citaram a facilidade de acesso ao sistema rodoviário como o principal fator determinante da localização.⁸

8. Holl (2001) mostra que estar localizado na rede rodoviária principal também pode atuar como um fator de publicidade.

Para entender a lógica e o cerne dessa discussão, é necessário levar em conta os efeitos pelos quais as infraestruturas de transporte determinam a organização das empresas, a respectiva distribuição do espaço e, portanto, os níveis de desenvolvimento das regiões em que se situam (Silva, 2005). O impacto potencial que o transporte pode ter no processo de criação de valor englobado nos modelos de negócios das empresas relativos ao fornecimento de infraestruturas de transportes está resumido a seguir:

- *decisão de localização* – a escolha da localização é uma decisão estratégica para as empresas. Weber (1929), considerando a questão da minimização dos custos, argumentou que as empresas escolhem a localização de acordo com o custo relativo de transporte de matérias-primas e do material produzido para o mercado principal. Existem outros fatores que influenciam a escolha da localização, como a aquisição e o armazenamento de estoques, ou impostos e os baixos custos de instalação, e energia mais barata, mas estas já são influenciadas pelos efeitos de aglomeração;
- *dimensão de área de mercado e o nível de competitividade* – Holl (2004a) defende que “(...) a redução dos custos de transporte pode permitir que as empresas aumentem sua competitividade e expandam seus mercados, reduzindo os preços ou lucrativamente servindo mercados a maior distância onde foram anteriormente excluídos”. Isso pode induzir as empresas a ampliar a área em que operam tradicionalmente. O tipo de empresa e a maturidade do mercado condicionam as reações emergentes. Empresas especializadas e muito dinâmicas e aquelas com potencial para explorar economias de escala são mais suscetíveis de se beneficiarem de melhorias de transporte, aumentando sua capacidade de vender em uma área de maior mercado ou aumentando sua área de recrutamento do trabalho;
- *a organização da produção e a estrutura da cadeia de abastecimento* – o transporte é considerado como um fator de entrada nos processos de produção. Durante a última década, decisões relativas a transportes tenderam a ser feitas na parte mais alta da cadeia de abastecimento. Uma redução dos custos de transporte pode refletir no processo de planejamento da produção e levar à terceirização para outras empresas em uma melhor posição competitiva.

O mercado de trabalho é conhecido como fator de competitividade afetado pela acessibilidade. Holl (2004b) salienta que há importantes efeitos provenientes do transporte que afetam o tamanho do mercado de trabalho local e regional em relação às capacidades especializadas de trabalho. Seguindo uma linha semelhante de pensamento, Vickerman estruturou esses impactos em dois níveis: primeiro, o acesso físico deve existir para que qualquer atividade funcione; e, em segundo lugar, “o transporte afeta o trabalho tanto como uma entrada na produção (viagens diárias) quanto como uma entrada para outras atividades (sociais, lazer etc.) que constituem a demanda final por atividades” (Vickerman, 2000).

Assim, é criada uma reação em cadeia. Na primeira reação, a área de mercado de trabalho aumenta com a redução dos custos de viagem, o que significa que os trabalhadores agora podem viajar longas distâncias com o mesmo custo (total). Esse mecanismo induz, em geral, uma maior competitividade no mercado de trabalho local, muitas vezes causando (se não existir nenhum acordo social restritivo) redução de salários ou aumento do desemprego. Mas isso permite que trabalhadores locais possam alcançar outros mercados, em outras regiões e, conseqüentemente, torna-se um efeito de dois sentidos. Na segunda reação, a redução dos custos pode transformar a região por torná-la mais atraente para trabalhar. Isso pode ser um catalisador para a expansão urbana e pode levar a uma redução de salário possivelmente

contrabalançada pela emigração.⁹ Prud'Homme (1996) adverte sobre uma armadilha comum: se os empregos e as habitações estão mal localizadas ou se o sistema de transporte entra em colapso, então a cidade vai dividir-se em vários pequenos mercados independentes sem escala suficiente para induzir o aumento da produtividade. Então, a interação positiva entre uso do solo e transporte é em si um fator que influencia o potencial de uma cidade para se tornar uma importante fonte de produtividade e, conseqüentemente, a sua sustentabilidade em longo prazo resultará de uma boa administração da cidade (Macário, 2011).

O impacto de uma redução no custo de transporte, particularmente para os passageiros, deixa claro as vantagens diretas que os mercados de trabalho e de habitação obtêm do transporte que, na maioria das cidades, não traz nenhum retorno para um dos essenciais sistemas da comunidade: acessibilidade. De acordo com Vickerman (2000), as restrições em longo prazo no mercado imobiliário, mais do que movimentos migratórios, tornam-se o principal motor para os movimentos pendulares em muitas cidades do mundo desenvolvido. Na mesma linha de pensamento, estudo realizado por Cameron e Muellbauer (1998) no Reino Unido salienta a influência que o mercado imobiliário tem sobre os movimentos migratórios entre as regiões e fornece evidências de que:

efeitos diferenciais do mercado de trabalho em regiões contíguas leva a que os movimentos pendulares sejam substituídos pela migração, e em regiões próximas, há um efeito mais forte do mercado de trabalho nas decisões de viagens e um efeito mais forte do mercado de habitação nas decisões de migração (Vickerman, 2000).

Esse é um elemento claro de competição entre cidades.

De fato, vários autores (ver Scheurer e Curtis, 2007; Van Wee, Hagoort e Annema, 2001) referem-se às medidas de competitividade como um grupo independente de medidas. Estas medidas incorporam restrições de capacidade de usuários e atividades em medidas de acessibilidade e tipicamente fornecem uma perspectiva regional sobre acessibilidade. Consideramos que tais medidas competitivas resultam do uso combinado de qualquer um dos três primeiros grupos de medidas (sendo estas de separação espacial, medidas de contorno e medidas de densidade) e não representam um grupo independente, mas apenas combinações inteligentes dos grupos. A questão é se as medidas de concorrência devem assumir a liderança a nível de tomada de decisões de políticas estratégicas e ser incorporadas nos três outros grupos no nível de planejamento. Essa abordagem permite uma mais fácil compreensão de que o transporte é um instrumento de competitividade das cidades.

Um outro grupo que tem sido recentemente explorado é o de medidas de rede. De acordo com Porta, Crucitti e Latora (2006), estas medidas estão voltadas para os movimentos de toda a rede, de modo a analisar a acessibilidade. A abordagem baseia-se na identificação dos pontos e dos limites como os componentes gêmeos de qualquer rede. Tais medidas capturam a topologia de rede e podem ser usadas para avaliar a sua legibilidade espacial e também a cobertura de todo o sistema de mobilidade (considerando a dimensão multimodal) como proposto por Macário (2012).

Em conclusão, no estudo de medidas de acessibilidade, cada nova medida tem tentado superar as limitações das anteriores. Mesmo assim, ainda existem campos para explorar, principalmente relacionados ao caráter sistêmico da acessibilidade e à necessidade de prover os tomadores de decisão com informações sobre efeitos de *feedback* de possíveis medidas. Nisso podemos incluir a medição da acessibilidade por meio do valor de mercado,

9. Uma reação para a redução dos custos dos movimentos pendulares pode ser congestionamento em alguns pontos da rede, permitindo a redução do impacto inicialmente estimado por certos investimentos em infraestruturas de transporte.

identificando os benefícios econômicos e sociais gerados. A utilidade da rede integrada no sistema de mobilidade que serve uma cidade ou área urbana parece ser um bom ponto de partida, mas, para que seja um conceito socialmente inclusivo, a acessibilidade deve ser um serviço público obrigatório e deveria ter sua devida importância dentro do quadro institucional legal.

3 EXCLUSÃO SOCIAL: A DESVANTAGEM DA ACESSIBILIDADE

A mobilidade desempenha um papel essencial na vida urbana. Sem mobilidade, é impossível levar uma vida urbana normal e realizar atividades diárias que as sociedades atuais exigem no mundo desenvolvido. Isso cria a ideia de que a mobilidade deve ser um “bem” acessível a todos. Em alguns países, é considerada um “bem público”. Todavia, mesmo quando esse é o caso, algumas pessoas não conseguem bancar o sistema de transporte, o que atrasa as suas capacidades econômicas e sociais, enquanto outros, capazes de pagar pelos serviços, têm uma deficiência física que os impede de usar o sistema. Finalmente, há outros que, enquanto não sofrem de nenhuma das restrições anteriores, falta apenas o conhecimento necessário para usar o sistema. Todas essas questões contribuem para empurrar essas pessoas para uma exclusão social, que pode variar de um ligeiro aumento de dificuldade na mobilidade a uma total falta de acesso a atividades diárias relevantes. Esses intervalos diferem de país para país, e o foco operacional da exclusão social varia consideravelmente com o nível de desenvolvimento revelado em uma dada sociedade.

Como outros autores, argumentamos que o conceito de exclusão social tem validade universal, enquanto sua execução operacional pode ter contextos sociais e locais específicos. As implicações da exclusão social relacionadas com o transporte variam de acordo com a disponibilidade de recursos para resolver o problema. A grande predominância de alguns grupos desfavorecidos não pode ser negligenciada e deve ser enfrentada com respostas públicas adequadas. Além disso, é ineficaz resolver os problemas de privação e dos diferentes grupos sociais separadamente. A União Europeia (UE) adotou a seguinte definição de amplo alcance para exclusão social:

exclusão social é um processo pelo qual certos indivíduos são empurrados para a margem da sociedade e impedidos de participar plenamente em virtude da sua pobreza, falta de competências básicas e oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, ou como resultado de discriminação. Isso os distancia de oportunidades de trabalho, oportunidades de renda e educação, bem como redes sociais, redes comunitárias e atividades. Têm pouco acesso ao poder e órgãos de tomada de decisão e, assim, muitas vezes sentem-se impotentes e incapazes de assumir o controle das decisões que afetam suas vidas no dia-a-dia (Comissão Europeia, 2004).

Países em desenvolvimento geralmente não consideram o conceito de exclusão social (Bhalla e Lapayre, 1997), já que apenas recentemente tem sido reconhecido como um problema que diz respeito ao sistema de transporte. A ausência de um Estado de bem-estar social nessas sociedades pode ser explicada pelas diferentes percepções sobre o peso relativo que deve ser dado às dimensões econômicas, sociais e políticas da pobreza e da privação. A esse respeito, Kowarick (2003) descreve a não prestação de contas do Estado em países da América Latina, em que a exclusão social é caracterizada por fenômenos como desemprego, trabalho informal, perda de identidade, violência urbana e falta de acesso a bens e serviços.

Uma vez que a ligação entre o transporte e a exclusão social é entendida, as questões que dificultam o acesso ao transporte e, conseqüentemente, contribuem para a exclusão social, devem ser examinadas. A exclusão do transporte pode não só estar relacionada à pobreza, mas também a inúmeros fatores: exclusão física, exclusão geográfica, exclusão de instalações,

exclusão baseada em tempo, exclusão baseada no medo e exclusão espacial (Hine e Mitchell, 2001). Esses fatores afetam principalmente determinados grupos sociais desfavorecidos, de acordo com gênero, idade e estado civil: fisicamente limitados, idosos, famílias de pais solteiros e pessoas analfabetas. Apesar do forte interesse na exclusão social, não há acordo sobre seu significado e impactos além do fato de que a distribuição de renda está associada à estratificação social. Algumas das ideias comumente associadas à exclusão social são a pobreza, o desemprego e a privação. Há, de fato, alguma sobreposição entre esses conceitos, mas exclusão social em si engloba privação em um sentido muito mais amplo, refletindo várias diferentes formas de desigualdade, não necessariamente causadas pela simples falta de dinheiro.

Há uma falta de informação sobre a medição e o monitoramento de exclusão social que tem sido reconhecida por vários autores (Bhalla e Lapayre, 1997; Anand e Sen, 1997) que sugerem que os países podem ser divididos em grupos correspondentes a diferentes níveis de desenvolvimento. Seguindo essa linha de pensamento, um conjunto de indicadores focados em aspectos distributivos são aplicados para os países em desenvolvimento, reconhecendo a renda e a exclusão econômica como o ponto de partida, enquanto um conjunto mais complexo de indicadores baseados em aspectos relacionais de exclusão social seria aplicado a países desenvolvidos. Muitas outras abordagens para este conceito são relatadas na literatura. De acordo com Bhalla e Lapayre (1997), exclusão social abarca os aspectos distributivos e relacionais da pobreza. Esses aspectos incluem renda, emprego e participação na família, na comunidade e na sociedade. Exclusão social reflete a existência de barreiras que tornam difícil ou impossível para as pessoas acessarem e participarem plenamente na sociedade. Em outras palavras, de acordo com o trabalho inicial de Sen (1973), isso não é uma questão de falta de oportunidades, mas sim de falta de acesso às oportunidades. Na literatura podemos identificar uma série de entraves relacionados ao acesso que geram a exclusão social, que estão de acordo com Stanley e Vella-Brodrick (2009):

- a disponibilidade e a acessibilidade física do transporte;
- o custo de transporte;
- serviços localizados em lugares inacessíveis;
- segurança e proteção — medo do crime;
- horizontes de viagem — pessoas com baixos rendimentos apresentaram-se menos suscetíveis de viajar para ter acesso ao trabalho do que aquelas com maiores rendimentos.

Precisamos, no entanto, equilibrar a discussão e salientar que para a participação plena na sociedade, outras condições precisam ser satisfeitas, em vez do mero acesso aos transportes, que promovem a acessibilidade física às atividades econômicas e sociais. Não obstante, o transporte pode ser, por si só, um fator de exclusão devido a provocar impactos ambientais e físicos (por exemplo, poluição do ar e ruído, barreiras à circulação causadas pela infraestrutura) e esses impactos tenderem a concentrar-se em áreas mais desfavorecidas (Pennycook *et al.*, 2001). Essa é uma consequência do fato de que a infraestrutura de transporte muitas vezes degrada as áreas circundantes, diminuindo o valor da terra local, o que então atrai as populações de baixa renda (por exemplo, os históricos arredores das estações de trem, ainda que sejam obviamente bem conectados, oferecem evidência para esse argumento). A evidência desse processo de degradação traz uma complexidade adicional para esta discussão. Enquanto temos visto que acessibilidade agrega valor ao uso do solo e aos negócios, agora, pela dimensão social, a falta de transporte é identificada como um fator causador de degradação e, conseqüentemente, subtrator de valor para o desenvolvimento tanto do uso do solo quanto de negócios. Mais visível nos países desenvolvidos, o congestionamento também afeta negativamente

o uso do solo e os negócios. Na verdade, a qualidade do sistema de mobilidade é um dos fatores considerados por corporações internacionais ao selecionar locais para seus escritórios. O congestionamento, portanto, é prejudicial à competitividade das zonas urbanas.

Exclusão social pode abranger dimensões sociais, espaciais, ambientais, econômicas e políticas. O trabalho de Sinclair (2001) enfoca as dimensões espaciais e de localização, que são percebidas principalmente por meio da disponibilidade de transporte. De fato, a capacidade de acessar as ofertas da sociedade é um componente-chave da inclusão social. Há, certamente, uma estreita relação entre exclusão social e transporte, já que estão interligados em uma relação de causa e efeito. Esta relação é demonstrada por meio de dois fatores: acesso e impacto (Pennycook *et al.*, 2001). Aqueles sem acesso aos transportes (mobilidade restrita) por razões econômicas, pessoais ou sociais, são excluídos de participar ativamente na sociedade.

A chave parece ser desenvolver cidades e sistemas de mobilidade urbana voltados para a inclusão social, eliminando a combinação de circunstâncias que impedem as pessoas de participar plenamente na sociedade. No passado, alguns autores apoiaram o desenvolvimento orientado pelo trânsito (TOD, do inglês *transit oriented development*) da cidade e a localização das atividades perto de corredores de acesso para melhorar a acessibilidade. Esse conceito tornou-se popular nos Estados Unidos, por fornecer aos moradores um fácil acesso aos transportes públicos em vez de ter que depender de seus carros. O TOD, no entanto, aborda apenas um tipo de acessibilidade e não trata da questão dos grupos desfavorecidos da população. Semelhante limitação também se aplica aos regimes financeiros para subsidiar a mobilidade, por exemplo, *versement de transport* (França), ou vale-transporte (Brasil), que atendia apenas aos trabalhadores. As dificuldades de um número crescente de grupos desfavorecidos só começaram a ser abordadas recentemente. Isso ilustra quão pouco o transporte é efetivamente considerado uma utilidade pública em comparação com as políticas em educação ou saúde, que se destinam a servir todos os grupos da população.

4 POLÍTICAS DE MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE

Os conceitos de “mobilidade” e “acessibilidade” são por vezes usados para justificar os objetivos operacionais das políticas de transporte. No entanto, deve efetuar-se uma distinção clara entre esses dois conceitos. De acordo com Levine e Garb (2002), a mobilidade é definida como a facilidade de circulação, e acessibilidade como facilidade de chegar aos destinos. Jones e Wixey (2005) defendem que o termo “acessibilidade” é utilizado em dois contextos diferentes no Reino Unido: a facilidade de alcançar (um conjunto de oportunidades); e o conjunto de recursos nos sistemas de transporte que inibem ou promovem a sua utilização por pessoas com deficiências físicas e mentais. Em outros países, como o Brasil, por exemplo, o termo “acessibilidade” é comumente usado relativamente ao último significado. Na Europa, entretanto, o primeiro significado é o mais usado.

Levine e Garb (2002) estabelece que as melhorias de mobilidade induzem à realocação de atividades para lugares mais distantes, uma vez que a posse de carro e a maior oferta de infraestrutura rodoviária (com base em políticas de “prever e fornecer”) estimulam a expansão urbana e o impacto no valor da terra. Portanto, os ganhos de mobilidade para os mais favorecidos podem resultar em perdas de acessibilidade para grupos de baixa renda sem acesso a carros. Isso é agravado porque a baixa densidade torna mais difícil proporcionar acessibilidade a todos, já que o transporte público exige uma escala mínima de operação para que seja financeiramente viável. Políticas baseadas em mobilidade geralmente

priorizam o uso de veículos particulares e tendem a concentrar os benefícios em pessoas mais favorecidas. Entretanto, em áreas congestionadas, investimentos em transportes públicos aumentam o acesso para os usuários de transporte público e para os usuários de carro, reduzindo o congestionamento.

É notório que cada indivíduo merece um nível básico de acessibilidade (John Preston, 2001; Murray e Wu, 2003), mas, para conseguir isso, as políticas devem concentrar-se em garantir níveis mínimos de acessibilidade, mais do que mobilidade. Isso implica que o nível de mobilidade depende das necessidades de cada indivíduo ou grupo de indivíduos. Tais necessidades podem variar no tempo. Em alguns casos, as pessoas podem ter baixa mobilidade e boa acessibilidade, se todas as atividades desejadas encontram-se perto de casa. Neste caso, não há necessidade para uma dimensão material do transporte (John Preston, 2001). Isso deve ser distinguido, no entanto, do exemplo de pessoas que estão restritas às atividades de curtas distâncias, devido a baixos níveis de mobilidade, ou quando as pessoas são obrigadas a empreender diariamente longas viagens em modais não motorizados devido à falta de poder aquisitivo para utilização de transporte, o que é comum na América do Sul e na Ásia.

Portanto, a inclusão social é melhor conseguida por meio da equidade de acesso, que, por sua vez, depende da combinação do uso do solo, transporte, aspectos ambientais e distribuição de renda. A partir da pesquisa em documentos de políticas, fica claro que há três razões pelas quais é preciso haver um foco na exclusão social: a necessidade de aumentar a equidade na sociedade para aumentar o potencial produtivo dela e para reduzir o risco de tensão entre seus grupos.

Em certa medida, os atuais métodos de avaliação de projetos de investimento em transporte estão em contradição com essa postura filosófica. Primeiro, a amplamente utilizada abordagem de análise de custo-benefício baseia-se na economia de tempo de viagem como parte principal dos benefícios econômicos quantificáveis. Em outras palavras, uma decisão sobre a infraestrutura de ciclo de vida longo baseia-se na economia de viagens em curto prazo. Além disso, há evidências de que a estratégia em longo prazo do usuário não corresponde a estratégias de minimização de custo de viagem (Metz, 2008). Em segundo lugar, benefícios de aglomeração e negócios devem ser incluídos no cálculo de custo-benefício, bem como efeitos monetizados e não monetizados. Em terceiro lugar, tempo de viagem é considerado um custo na ótica da análise de custo-benefício, e a principal estratégia utilizada para reduzir este custo tem sido o aumento na velocidade média. No entanto, o desenvolvimento econômico está relacionado ao acesso mais do que à velocidade de viagem (Crozet, 2009). Por essas razões, a análise custo-benefício está tornando-se menos útil no processo de tomada de decisão. As políticas deveriam centrar-se em soluções efetivas para alcançar objetivos de inclusão social, por meio de procedimentos de avaliação de impacto de políticas.

5 ASSUMINDO RISCOS: A CAMINHO DA AVALIAÇÃO DE MERCADO DA ACESSIBILIDADE

5.1 Entendendo condições estruturais mínimas e operacionalizando

Os tópicos anteriores levam-nos à conclusão de que as políticas atuais não são favoráveis à inclusão social e algumas levam até mesmo à exclusão. Para alcançar a mudança, objetivos definidos politicamente devem ser divididos em planejamento e *design* a nível tático e, posteriormente, em implementação a nível operacional. Em um mercado, cada agente (indivíduos e instituições) tende a perseguir objetivos próprios. Em um sistema com vários agentes preocupados com, por exemplo, mobilidade urbana, é a interação de variados elementos que leva a um resultado, em grande parte impulsionado pela dinâmica de mercado, uma vez que existe uma hierarquia

para estabelecer uma coordenação formal. Esta é a típica situação que leva as decisões a serem tomadas na concepção e na implementação de uma política de acessibilidade ou mobilidade.

Assim, entender a mudança é uma questão de compreender a interação entre as entidades que formam um campo organizacional específico e seu ambiente. Em sistemas de mobilidade, a relação simbiótica entre atores força o sistema a ter consistência estrutural para evoluir de forma sustentável. Decisões situam-se na fronteira dos domínios que geralmente representam poderes políticos autônomos: ambiente, uso do solo e políticas sociais e de transporte. A consistência estrutural implica uma dimensão horizontal e vertical (Macário, 2011). Horizontalmente, a consistência é garantida por meio da equivalência¹⁰ de ação entre os diferentes agentes, uma vez que as cidades possuem vários provedores de mobilidade com diferentes funções na cadeia produtiva. Consistência horizontal pode ser assegurada por elementos como ferramentas regulatórias, relações contratuais, procedimentos de controle de qualidade e aperfeiçoamento. Consistência vertical é alcançada por meio de três atributos de sistema: coerência, eficiência e responsabilidade, e determina a interdependência entre as organizações desempenhando papéis em níveis de decisão diferentes (estratégico, tático e operacional) e a consciência comum de que as decisões tomadas a um nível por uma organização não só afetam outras organizações no mesmo nível, mas aquelas em outros níveis. *Feedback* garante a consistência da ação. Falta de consistência é um problema muito comum entre as decisões tomadas no setor de uso do solo e seus efeitos sobre o setor dos transportes, ou entre ambiente e qualquer um dos outros. Um bom exemplo da falta de consistência vertical é relatado por Crozet (2009) em relação às decisões que visavam aumentar a acessibilidade, mas em vez disso resultaram no aumento da velocidade média, que, por sua vez, levou ao congestionamento e, eventualmente, à segregação e ao conflito entre os diferentes grupos da sociedade.

A relação entre a especialização horizontal e vertical em um sistema de mobilidade leva a uma complexa rede de instituições e organizações com diferentes graus e formas de interação, mas todos devem estar ligados por um conjunto de objetivos de desempenho de qualidade. Dada essa apertada rede de interações, a adequação de propósito e ação é um atributo indispensável que só pode ser assegurado por um ajuste contínuo do modelo institucional para mudanças de políticas e regulatórias, que podem ser adaptadas em mudanças nas metas, nos instrumentos ou nas configurações. Uma distinção clara entre a elaboração de políticas e decisões executivas é necessária, e ambas devem ser consideradas. A primeira visa fornecer direção, coerência e continuidade ao curso de ações, enquanto decisões executivas são destinadas a pôr em prática as políticas. A complexidade proveniente da formulação de políticas reside no fato de que o problema básico de igualar a mudança como maior ganho de valor em rede, enquanto preserva o equilíbrio do sistema, deve ser identificado antes que um curso de intervenção seja definido.

A análise feita por Buchanan (1963) sobre o impacto do aumento da demanda por movimentos de tráfego em cidades do Reino Unido fornece um bom exemplo (Vickers, 1965). Os termos de referência para o Comitê de Buchanan foram para estudar o desenvolvimento em longo prazo do desenvolvimento das estradas e tráfego em áreas urbanas e sua influência no ambiente urbano. O relatório começa por mostrar que a relação entre tráfego e outras

10. "Equivalente" é entendida neste artigo como uma propriedade de consistência. Na sequência das formulações de Drischel (1968) em sua "teoria da organização formal", sistemas "equivalentes" são os que têm a propriedade de atingir os mesmos objetivos finais (ou estado), independentemente do estado inicial, da sequência de entrada ou do caminho evolutivo. Ou seja, consistência por meio do "equivalente" pode ser alcançada mesmo se o estado inicial e os processos selecionados forem diferentes (Macário, 2011).

atividades relacionadas a humanos não é autorregulada para qualquer nível aceitável, abrindo, assim, o caminho para uma regulação mais intervencionista.

Quatro proposições foram avançadas para englobar o problema de “equilíbrio otimizado” envolvido na elaboração das políticas: densidade de tráfego é uma função de densidade de uso do solo; padrão de tráfego é uma função de relação espacial entre os edifícios e seus usos; qualidade dos edifícios requer algumas características ambientais; e o tráfego é prejudicial para os edifícios. Essa formulação foi considerada, na época, uma obra-prima por fazer julgamentos embasados, salientando a relação entre o nível de investimento e seus efeitos. Isso torna possível avaliar a contradição entre o valor do bom ambiente e o valor exclusivo para acessibilidade. Definindo o problema perante a opinião pública, revelando sua complexidade e apresentando soluções eficientes, verificáveis e responsáveis, a formulação aponta para possíveis cursos de ação de forma transparente.

As quatro proposições usadas para a construção reduzem o conflito na interação de duas variáveis apresentadas por Buchanan (1963) – e Vickers (1965) –, sendo acessibilidade e bom ambiente, em que um mínimo padrão de ambiente implica um elevado padrão de acessibilidade. Capacidade de suportar os custos associados de acessibilidade irá determinar quão altos os padrões de bom ambiente podem ser definidos. O exemplo de Buchanan¹¹ sugere que existem duas perspectivas sobre a mudança: o foco reduzido em serviço ou produção, que é a decisão operacional ou nível de planejamento; e o espectro mais amplo de todo sistema, cobrindo os três níveis de planejamento: estratégico, tático e operacional. A primeira perspectiva é largamente dominada pelos efeitos causados pelas diferentes formas de acesso ao mercado, enquanto a segunda focaliza o desempenho em geral do sistema em termos de como o sistema de mobilidade contribui para os objetivos econômicos, sociais e ambientais e como as necessidades de desempenho urbano refletem-se e são implementadas nos três níveis de decisão. Em ambos os casos a mudança é um processo de transição permanente que ajusta as instituições ao ambiente dinâmico no qual estão inseridas, que pode ser materializado em mudanças nas metas, nos instrumentos ou nas configurações.

A definição de objetivos começa, portanto, com a interpretação dos tomadores de decisão de vários elementos, a saber:

- a importância das necessidades (ou aspirações) dos cidadãos;
- a importância dos problemas a serem resolvidos, medido por meio de seus impactos na vida social e econômica da cidade;
- a avaliação da probabilidade de sucesso de cada uma das ações e políticas.

A condição de consistência vertical acima referida é a de que objetivos estratégicos devem ser definidos acima da priorização de ações e políticas e deve ser parte do processo de prestação de contas. Acessibilidade deve ser tratada a nível agregado de programa, e não a nível operacional com medidas fragmentadas, e em todos os domínios relacionados e instituições para enfatizar que a inclusão (ou prevenção da exclusão) é uma prioridade estratégica. De fato, qualquer que seja o contexto, a formulação de uma estratégia requer o estabelecimento de uma hierarquia de objetivos e uma configuração de nível para a sua concretização. É nesse nível de decisão que a acessibilidade deve ser considerada como um fator de inclusão social e competitividade da cidade. Deve ser vista como uma obrigação

11. A comissão indicou claramente que as instituições existentes não poderiam fazer o trabalho na escala necessária e recomendou a criação de agências executivas.

de serviço público, e a abordagem de valor de mercado de acessibilidade (captura de valor) deve ser a principal fonte de financiamento.

As cidades diferem substancialmente em suas estratégias de desenvolvimento. Mesmo lidando com problemas semelhantes, em qualquer momento, cada cidade é condicionada pelas escolhas feitas no passado, que configuram um ponto de partida diferente e, conseqüentemente, os tomadores de decisões terão diferentes percepções sobre quais são os principais problemas que precisam ser solucionados e quais são as melhores soluções para atenuá-los.

No entanto, as entrelaçadas relações entre acessibilidade, uso do solo, ambiente e aspectos sociais sugerem que o desenho institucional deve desenvolver-se de modo que a tomada de decisão nesses setores baseiem-se em processos articulados que, ao longo do tempo, possam construir a confiança institucional necessária que garanta a consistência vertical e horizontal e o pensamento de longo prazo.¹²

5.2 Iniciar vetores de mudança para construir a confiança institucional

Após garantir o acesso e a inclusão social como prioridades estratégicas, é importante definir essas opções dentro de outros níveis de decisão. Nos níveis tático e operacional, um número de vetores deve ser iniciado de forma consistente. Sendo estes:

- *acessibilidade como uma obrigação de serviço público* – para garantir a inclusão social, a acessibilidade deve ser definida no nível superior de governança e tratada em um nível tático e operacional, como outras utilidades que dão suporte à vida urbana, tais como eletricidade, saneamento, água e esgotos. Desta forma, a responsabilidade é empurrada para o topo da cadeia de suprimentos. Isso significa que as decisões de investimento em acessibilidade não podem ser feitas com base em critérios de decisão privados e que o acesso em uma zona com alta disponibilidade financeira terá de ser usado para subsídios cruzados do acesso em outras áreas, em particular em áreas socialmente desfavorecidas. No entanto, isso não pode ser usado como um argumento para a falta de transparência na decisão ou na prestação de contas, nem para impedir que o mercado funcione de forma eficiente. A obrigação do Estado de garantir a inclusão social não deve não ser um sinônimo de interferência direta no mercado de prestação de serviços. Na verdade, tal interferência pode ser vista como o resultado de falha regulamentar;
- *cidades como agentes econômicos competitivos* – a cidade tem de reconhecer como é percebida por pessoas físicas e jurídicas e ser gerida sob a percepção da pressão competitiva. No entanto, uma visão holística de uso do solo e da mobilidade é necessária. Como constata Crozet (2009), abordar a mobilidade como um problema exclusivo de transporte resultou em políticas de 1960 a 1980 que ignoraram os efeitos colaterais de os condutores serem encorajados a viajar mais. A rede de transportes representa um vetor de oportunidades. Conseqüentemente, acessibilidade e mobilidade devem ser vistas como questões de desenvolvimento e instrumentos de competitividade da cidade;
- *descentralização fiscal ou federalismo fiscal* – a cidade deve ter poderes para aumentar impostos para garantir a realização de objetivos estratégicos de forma responsável e melhorar a sua competitividade em benefício dos seus cidadãos. Um nível mínimo de serviço deve ser fornecido por meio de dinheiro de fundos de desenvolvimento

12. Existem diferentes maneiras de traduzir esses conceitos para o campo. Um exemplo dessa abordagem pode ser encontrado no Brasil, com a implementação do Ministério das Cidades (MCidades), em janeiro de 2003, para garantir uma abordagem coerente para os diferentes setores no âmbito da vida urbana.

(financiamento cruzado) baseado em princípios e mecanismos definidos a nível nacional para assegurar a equidade para além das fronteiras da cidade;

- *captura de valor dos ativos urbanos* – o uso e o valor da propriedade devem contribuir para um fundo de investimento para garantir o financiamento cruzado de acessibilidade nas zonas desfavorecidas e ajudar a manter condições equitativas de acessibilidade em áreas urbanas. Especial atenção deve ser dada a áreas metropolitanas, em que esses mecanismos de captura podem introduzir desequilíbrios significativos na região e levar à realocação de famílias e empresas à procura de locais mais baratos, porém ainda acessíveis. Esses movimentos podem levar a configurações menos sustentáveis, aumentando o tempo de viagem e custos adicionados pela expansão urbana. Captura de valor deve ser vista como uma evolução do princípio do beneficiário pagador, que deve incluir não só os usuários de serviços e infraestruturas, mas também os seus beneficiários;
- *avaliação abrangente de investimentos e decisões políticas* – alterar a abordagem da análise custo-benefício terá um impacto significativo na avaliação dos investimentos para considerar o valor de mercado de acessibilidade (pela captura de valor e inclusão social) usando proporção de utilidades de rede aplicadas a diferentes segmentos ponderados da sociedade, refletindo as diferenças de renda de toda a sociedade e fornecendo uma maneira de classificar os investimentos com base no seu impacto sobre o bem-estar da sociedade;
- *estabelecer mecanismos de feedback contínuo* – um processo contínuo de monitoramento é necessário para garantir o ajuste à evolução natural da cidade e suas respectivas necessidades, mas também para abordar a reação das partes interessadas ao processo de mudança. É por meio destes mecanismos que as consistências horizontal e vertical podem ser mantidas ao longo do tempo.

Apesar de muitas evidências, a maioria dos países ignora a variação no valor da propriedade proveniente do investimento no transporte, o que é uma externalidade positiva que beneficia os investidores e proprietários e, assumindo configurações fiscais eficientes, indiretamente, o Estado arrecada por meio de mecanismos de tributação geral sobre transações imobiliárias. Sendo assim, para a maior parte da sociedade, as pessoas desconhecem os impactos sociais de investimentos em transporte. Além disso, é impossível avaliar o impacto das variações na acessibilidade até ambos os efeitos positivo (aumento de acessibilidade) e negativo (diminuição de acessibilidade por meio de nível de serviço) serem levados em conta. Valor de tempo, valores de propriedade, potencial de negócios e geração de bem-estar local são certamente importantes variáveis para pesquisa e irão oferecer novos desafios para os antigos paradigmas. Acima de tudo isso – e a história está aí para mostrar o quanto estamos a repetir –, mais uma vez afunilamentos financeiros serão o gatilho para a mudança de paradigma.

REFERÊNCIAS

ALAM, J. B.; SIKDER, S. H.; GOULIAS, K. G. Assessing the time lag between transportation, investment and economic development by the data envelopment approach. **Finance, Economics, and Economic Development**, n. 1932, p. 79-88, 2005.

ANAND, S.; SEM, A. **Concepts of human development and poverty: a multifimensional perspective**. New York: UNDP, 1997.

ARSEN, D. Is there really an infrastructure/economic development link? BINGHAM, R. D.; MIER, R. (Eds.). **Dilemmas of urban economic development: issues in theory and practice**. Newbury Park: Sage Publications, 1997.

- ASCHAUER, D. A. Is public-expenditure productive? **Journal of Monetary Economics**, v. 23, n. 2, p. 177-200, 1989.
- AVINERI, E.; PRASHKER, J. N. Sensitivity to travel time variability: travelers' learning perspective. **Transportation Research Part C: Emerging Technologies**, v. 13, n. 2, p. 157-183, 2005.
- BANISTER, D.; BERECHMAN, J. **Transport investment and economic development**. London: UCL Press, 2003.
- BARADARAN, S.; RAMJERDI F. Performance of accessibility measures in Europe. **Journal of Transportation and Statistics**, v. 4, n. 23, p. 31-48, 2001.
- BARTON, H. *et al.* Social inclusion and outer urban neighbourhoods: access to local facilities. *In: SOLUTIONS ANNUAL CONFERENCE*, 2007, London. **Annals...** London: University College London, 2007.
- BHALLA, A.; LAPEYRE, F. Social exclusion: towards an analytical and operational framework. **Development and Change**, v. 28, n. 3, p. 413-433, 1997.
- BHAT, C. *et al.* **Development of an urban accessibility index**: literature review. Austin: University of Texas, 2000.
- BUCHANAN, C. J. **Report on traffic in towns**. London: HMSO, 1963.
- CAIRNCROSS, F. **The death of distance**: how the communications revolution is changing our lives. Massachusetts: Harvard Business School Press, 1997.
- CAMERON, G.; MUELLBAUER, J. The housing market and regional commuting and migration choices. **Scottish Journal of Political Economy**, n. 54, p. 420-446, 1998.
- CERVERO, R.; ROOD, T.; APPLEYARD, B. **Job accessibility as a performance indicator**: an analysis of trends and their social policy implications in the San Francisco Bay Area. Berkeley: University of California, 1997. (Working Paper, n. 692).
- COFFEY, W. J.; SHEARMUR, R. G. The growth and location of high order services in the Canadian urban system, 1971-1991. **Professional Geographer**, v. 49, n. 4, p. 404-418, 1997.
- COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório conjunto sobre inclusão social**. Brussels: Comissão Europeia, 2004.
- CROZET, Y. **The prospects for inter-urban travel demand**. Paris: OECD, 2009. (OECD Discussion Paper, n. 2009/14).
- DRISCHEL, H. **Formal theory of organization**. Selected papers on Sentries and Manfred Clynes. Canada: [s.n.], 1968.
- FARRINGTON, J.; FARRINGTON C. Rural accessibility, social inclusion and social justice: towards conceptualisation. **Journal of Transport Geography**, v. 13, issue 1, p. 1-12, 2005.
- FORKENBROCK, D. J.; BENSHOFF, S.; WEISBROD, G. E. **Assessing the social and economic effects of transportation projects**. Washington: National Research Council, 2001. (NCHRP Web Document, n. 31).
- FORKENBROCK, D. J.; NORMAN, S. J. Highways and business location decisions. **Economic Development Quarterly**, v. 10, n. 3, p. 239-248, 1996.
- GEURS, K. T.; VAN ECK, J. R. **Accessibility measures**: review and applications. Utrecht: RIVM; Utrecht University, 2001.

- GEURS, K. T.; VAN WEE, B. Accessibility evaluation of land-use and transport strategies: review and research directions. **Journal of Transport Geography**, v. 12, n. 2, p. 127-140, 2004.
- HANDY, S. L.; NIEMEIER, D. A. Measuring accessibility: an exploration of issues and alternatives. **Environment and Planning A** 29, v. 29, issue 7, p. 1175-1194, 1997.
- HANSEN, W. G. How accessibility shapes land use. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 25, p. 73-76, 1959.
- HARTGEN, D. T. *et al.* Role of transportation in manufacturers' satisfaction with locations. **Transportation Research Record**, n. 1274, p. 12-23, 1990.
- HINE, J.; MITCHELL, F. **The role of transport in social exclusion in urban scotland**. Victoria Quay: Scottish Executive Central Research Unit, 2001.
- HOLL, A. **Transport infrastructure in lagging European regions**. 2001. Thesis (PhD) – University of Sheffield, Sheffield 2001.
- _____. Manufacturing location and impacts of road transport infrastructure: empirical evidence from Spain. **Regional Science and Urban Economics**, v. 34, n. 3, p. 341-363, 2004a.
- _____. The role in firm's spatial organization: evidence from the Spanish food processing industry. **European Planning Studies**, v. 12, n. 4, p. 537-550, 2004b.
- ISSERMAN, A.; REPHANN, T. The economic-effects of the Appalachian-Regional- Commission: an empirical-assessment of 26 years of regional-development planning. **Journal of the American Planning Association**, v. 61, n. 3, p. 345-364, 1995.
- JONES, P.; WIXEY, S. **Measuring accessibility as experienced by different socially disadvantaged groups**. Swindon: EPSRC, 2005.
- KOENIG, J. G. Indicators of urban accessibility: theory and application. **Transportation**, v. 9, n. 2, p. 145-172, 1980.
- KOWARICK, L. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 61-85, 2003.
- KWAN, M.-P. Space-time and integral measures of individual accessibility: a comparative analysis using a point-based framework. **Geographical Analysis**, v. 30, n. 3, p. 191-216, 1998.
- LEITHAM, S.; MCQUAID, R.; NELSON, J. The influence of transport on industrial location choice: a stated preference experiment. **Transportation Research A**, v. 34, n. 7, p. 515-535, 2000.
- LEVINE, J.; GARB, Y. Congestion pricing's conditional promise: promotion of accessibility or mobility? **Transport Policy**, v. 9, n. 3, p. 179-188, 2002.
- LEVINSON, D. M.; ISTRATE, E. **Access for value: financing transportation through land value capture**. Washington: Brookings, 2011. (Metropolitan Infrastructure Initiative Series, n. 19).
- MACÁRIO, R. **Managing urban mobility systems**. Bingley: Emerald Group Publishing Ltda., 2011.
- _____. The sustainable accessibility concept applied to strategic planning of urban mobility networks. *In*: CASPT CONFERENCE, 12., 2012, Santiago. **Annals...** Santiago: CASPT, 2012.
- _____. Access as a social good and as an economic good: is there a need of paradigm shift? *In*: SCLAR, E.; LONNROTH, M.; WOLMAR, C. (Eds.). **Urban access for the 21st century: finance and governance models for transport infrastructure**. New York: Routledge, 2014.
- MACÁRIO, R.; GALELO A. Accessibility: user satisfaction, authority satisfaction, or society satisfaction? *In*: THREDBO CONFERENCE, 12., 2011, Durban. **Annals...** Durban: Thredbo, 2011.

- MACKETT, R. **Using transport to increase social inclusion**. London: Institute of Transport Studies, 2008.
- MAMATZAKIS, E. C. **An analysis of the impact of public infrastructure on productivity performance of Mexican industry**. Munich: Cesifo, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/0yrFHk>>. (Cesifo Working Paper, n. 2099).
- MARTINEZ, L. M.; VIEGAS, J. M. Land value capture potential of the Lisbon subway: estimation and integration with the current fiscal system. *In*: WORLD CONFERENCE ON TRANSPORT RESEARCH, 12., Lisbon, 2010. **Annals...** Lisbon: IST/UL, 2010.
- METZ, D. The myth of travel time savings. **Transport Reviews**, v. 28, n. 3, p. 321-336, 2008.
- MURRAY, A. T.; WU, X. Accessibility trade-offs in public transit planning. **Journal of Geographical Systems**, v. 5, n. 1, p. 93-107, 2003.
- NADIRI, M. I.; MAMUNEAS, T. P. **Contribution of highway capital to output and productivity growth in the U.S.:** economy and industries. Washington: U.S. Department of Transportation, 1998.
- NIEMEIER, D. A. Accessibility: an evaluation using consumer welfare. **Transportation**, v. 24, n. 4, p. 377-396, 1997.
- ORTÚZAR, J. D.; WILLUMSEN, L. G. **Modelling transport 7**. Chichester: Wiley, 2001.
- PENNYCOOK, F. *et al.* **Environmental justice:** mapping transport and social exclusion in Bradford. Bradford: Friends of the Earth, 2001.
- PIRIE, G. H. Measuring accessibility: a review and proposal. **Environment and Planning A**, v. 11, n. 3, p. 299-312, 1979.
- PORTA, S.; CRUCITTI, P.; LATORA, V. The network analysis of urban streets: a primal approach. **Environment and Planning B – Planning and Design**, v. 33, n. 5, p. 705-725, 2006.
- PRESTON, J. Integrating transport with socio-economic activity: a research agenda for the new millenium. **Journal of Transport Geography**, v. 9, n. 1, p. 13-24, 2001.
- PRESTON, P. **Reshaping communications technology, information and social change**. California: Sage Publishing, 2001.
- PRUD'HOMME R. Managing megacities. **Le Courier du CNRS**, n. 82, p. 174-176, 1996.
- RIETVELD, P.; BRUINSMA, F. **Is transport infrastructure effective?** Transport infrastructure and accessibility: impacts on the space economy. Berlin: Springer-Verlag, 1998.
- ROTHSTEIN, B. O. **The quality of government:** corruption, social trust, and inequality in international perspective. Chicago: University of Chicago Press, 2011.
- SCHAFER, A.; VICTOR, D. G. The future mobility of the world population. **Transportation Research Part A**, v. 34, n. 3, p. 171-205, 2000.
- SCHEURER, J.; CURTIS, C. **Accessibility measures:** overview and practical applications; impacts of transit led development in a new rail corridor. Australia: Curtin University, 2007. (Working Paper, n. 4).
- SEN, A. **On economic inequality**. Oxford: Oxford University Press, 1973.
- SINCLAIR, S. **Financial exclusion:** an introductory survey. Edinburgh: Centre for Research into Socially Inclusive Services Edinburgh, 2001.

SMITH, D. F.; FLORIDA, R. Agglomeration and industrial location: an econometric analysis of Japanese-affiliated manufacturing establishments in automotive-related industries. **Journal of Urban Economics**, v. 36, n. 1, p. 23-41, 1994.

SILVA, J. **As acessibilidades como factor do desenvolvimento de regiões periféricas: o caso da Beira Interior**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2005.

SONG, S. Some tests of alternative accessibility measures: a population density approach. **Land Economics**, v. 72, n. 4, p. 474-482, 1996.

STANLEY, J. N.; STANLEY, J. Public transport and social policy goals. **Road & Transport Research**, v. 16, n. 1, p. 20-30, 2007.

STANLEY, J.; VELLA-BRODRICK, D. The usefulness of social exclusion to inform social policy in transport. **Transport Policy**, v. 16, issue 3, p. 90-96, 2009.

STURM, J.-E.; KUPER, G. H.; DE HAAN, J. Modelling government investment and economic growth on a macro level: a review. *In*: BRAKMAN, S.; VAN EES, H.; KUIPERS, S. K. (Eds.). **Market behaviour and macroeconomic modelling**. London: MacMillan, 1998.

SUÁREZ, E. L. Measuring regional cohesion effects of large-scale transport infrastructure investments: an accessibility approach. **European Planning Studies**, v. 16, n. 2, p. 277-301, 2008.

VAN WEE, G. P.; HAGOORT, M.; ANNEMA, J. A. Accessibility measures with competition. **Journal of Transport Geography**, n. 9, p. 199-208, 2001.

VICKERMAN, R. W. Accessibility, attraction, and potential: a review of some concepts and their use in determining mobility. **Environment and Planning A**, v. 6, n. 6, p. 675-691, 1974.

_____. Transport and economic growth. *In*: WORLD CONGRESS OF THE RSAI, 6., 2000, Lugano. **Annals...** Lugano: RSAI, 2000.

VICKERS, G. **The art of judgement**. London: Chapman & Hall, 1965.

WACHS, M.; KOENIG, J. G. Behavioral modeling, accessibility, mobility, and travel needs. *In*: HENSHER, D. A.; STOPHER, P. R. (Eds.). **Behavioral travel modeling**. London: Croom Helm, 1979. p. 698-712.

WADDELL, P. Towards a behavioural integration of land use and transportation modelling. *In*: HENSHER, D. A. (Ed.). **Travel behaviour research: the leading edge**. Amsterdam: Pergamon, 2001.

WEBER, A. **Theory of the location of industries**. Chicago: University of Chicago Press, 1929.

WEINSTEIN, B. L.; CLOWER, T. L. **The initial economic impacts of the Dart LRT System**. 1999. Monograph – University of North Texas, Denton, 1999.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

RICH, D. C. **Potential models in human geography: concepts and techniques in modern geography**. Norwich: University of East Anglia, 1978.

SCHAFER, A. Regularities in travel demand: an international perspective. **Journal of Transportation and Statistics**, v. 3, n. 3, p. 1-31, 2000.

STURM, J. E.; JACOBS, J.; GROOTE, P. **Productivity impacts of infrastructure investment in the Netherlands 1853-1911**. Groningen: University of Groningen, 1995.

ESPECIFICIDADES REGIONAIS, ECONÔMICAS, TECNOLÓGICAS, AMBIENTAIS E INSTITUCIONAIS DA IBERO-AMÉRICA

Tomaz Ponce Dentinho¹

RESUMO

As especificidades regionais constituem um elemento essencial ao processo de desenvolvimento regional. Na verdade, as especificidades regionais de caráter ambiental, como a acessibilidade aos recursos e aos mercados, ou culturais e institucionais ligadas a idiosincrasias regionais, podem condicionar processos de desenvolvimento das pessoas e dos sítios. Utilizando a análise de componentes principais com base em dados do Banco Mundial para o ano de 2010, este artigo identifica as especificidades econômicas, tecnológicas, ambientais e institucionais dos países e avalia em que medida estas promovem ou restringem os processos de desenvolvimento. As especificidades identificadas na América do Sul destacam o peso das cidades nas economias que se associa aos direitos de propriedade que as cidades detêm sobre os recursos naturais do território.

1 INTRODUÇÃO

As especificidades regionais têm um caráter cisérgico em termos de desenvolvimento. Por um lado, constituem um elemento essencial ao desenvolvimento endógeno (Tödtling, 2009; Héraud, 2011) designadamente quando se dinamizam em ciclos virtuosos de desenvolvimento e inovação tecnológica fortemente enraizados em termos territoriais. Por outro lado, as especificidades regionais de caráter ambiental, como a acessibilidade aos recursos e aos mercados, ou culturais e institucionais ligadas a idiosincrasias regionais, também podem condicionar processos de desenvolvimento, sejam eles endógenos ou exógenos (Castro *et al.*, 2000; Fini *et al.*, 2011; Van Zeijl-Rozema, Ferraguto e Caratti, 2011). Seja como for, o processo de desenvolvimento é por definição um processo específico e criativo (Florida, 2002) nas tecnologias e nas instituições, sendo que essa criatividade pode ter como motor não só as especificidades dinâmicas e cumulativas subjacentes aos processos de desenvolvimento endógeno, como também as especificidades dinamizadas e mobilizadas pela procura externa, ambas fortemente influenciadas pelas regras de afectação dos direitos de propriedade, rendas e capacidades de risco que tais regras implicam (Dentinho, 2011). E as especificidades não têm só que ver com o tecido económico, mas complementam-se e completam-se nos sistemas tecnológicos, ambientais e institucionais (Chadwick, 1970).

1. Professor no Departamento de Ciências Agrárias e no Centro de Economia Aplicada do Atlântico da Universidade dos Açores (Portugal). *E-mail*: <tomas.lc.dentinho@uac.pt>.

O que se propõe fazer neste artigo é indagar as especificidades econômicas, tecnológicas, ambientais e institucionais ibero-americanas, perceber em que medida promovem ou restringem o desenvolvimento destes territórios e, finalmente, perspetivar linhas de investigação que respondam a essas especificidades.

A forma de o fazer é, na secção 2, implementar uma análise de componentes principais sobre dados mundiais de natureza econômica, tecnológica, ambiental e institucional ao nível mundial e indagar em que medida os países ibero-americanos agregam-se e quais as especificidades econômicas, tecnológicas, ambientais e institucionais que explicam essa agregação.

Na secção 3, trata-se da pista deixada pelo fundador terceirense de Saltillo, justificando a importância de três temas interligados de investigação em ciência regional: *i*) a tecnologia urbana; *ii*) a criação de direitos de propriedade e a gestão sustentável de recursos naturais; e *iii*) a afectação dos direitos de propriedade dos recursos naturais e o funcionamento espacial da economia.

Na secção 4 há as considerações finais, com uma análise sumária do pensamento que é feito nos países ibero-americanos e discute-se a sua adequação e efetividade face às especificidades daqueles espaços e do seu desenvolvimento.

A pista que temos para descobrir a especificidades ibero-americanas pode ter a ver com: *i*) a dimensão tecnológica da fundação de cidades; *ii*) as dimensões institucional e ambiental da criação de direitos de propriedade sobre a terra e sobre a água; e *iii*) sintomaticamente, com a dimensão socioeconômica de apropriação daqueles direitos em termos privados, mas para serviço público.

2 METODOLOGIA

Para analisar as especificidades econômicas, tecnológicas, ambientais e institucionais da Ibero-América, utiliza-se a base de dados do Banco Mundial, nomeadamente os índices relativos (percentagens, capitações) de todos os países do mundo e para o ano de 2010. Selecionaram-se os indicadores que estavam disponíveis para a os países ibero-americanos e para o maior número possível de países. Trabalharam-se 71 países e 95 indicadores. Seguidamente, normalizaram-se os dados e, seguindo a metodologia Q (Stephenson, 1953), promoveu-se uma análise das componentes principais, tentando encontrar países fictícios representativos de grupos de países. Os países são as variáveis a utilizar na extração das componentes principais e os indicadores são as observações.

3 PAÍSES FICTÍCIOS REPRESENTATIVOS

Os sete primeiros factores, ou países fictícios representativos, representam 84% da variância das observações. Uma análise cuidada dos factores permite verificar que as especificidades econômicas, tecnológicas, ambientais e institucionais têm uma territorialidade associada. Dito de outro modo, os países fictícios representados por cada componente estão territorialmente relativamente bem-definidos:

- o primeiro factor, que explica 29,6% da variância da amostra, representa os países desenvolvidos ou em claro processo de desenvolvimento. Estão nesta situação, em primeiro lugar, os países europeus e, com menos representação, os países da América do Sul, do Médio Oriente e do Sudeste Asiático. Não são representados por esta componente os países da Ásia do Sul e da África;
- o segundo factor explica 16,4% da variância da amostra. Reproduz melhor características adicionais da América Latina e do Norte da África, mas não atende às especificidades da Europa, da Ásia Central, da Ásia do Sul, do Sudeste Asiático e da África;

- o terceiro factor explica 14,2% da variância adicional da amostra. Traduz bem as especificidades da África Subsaariana e da África Austral e um pouco também o que ocorre na América Central;
- o quarto factor, com 9,1% de representatividade, está associado ao que se passa na Ásia do Sul e no Sudeste Asiático, mas todas as outras regiões do mundo não se revêm nestas características;
- o quinto factor (5,2%) é praticamente exclusivo da América do Sul;
- o sexto factor aclara o que faltava dizer sobre a Ásia Central (4,7%);
- o sétimo factor (2,7%) consegue diferenciar, dentro da África Subsaariana, os países da África Austral.

TABELA 1

Componentes principais dos países ou países fictícios representativos

Factores	1	2	3	4	5	6	7
Colômbia	,615	,432	,251	,106	,444	,080	,100
Peru	,520	,459	,222	,232	,447	,276	-,031
México	,534	,588	,124	,209	,391	,190	,113
Costa Rica	,625	,516	,142	,136	,293	-,061	,135
Brasil	,684	,343	,169	,134	,403	-,028	,116
Panamá	,650	,469	,218	,076	,227	,099	-,057
Chile	,628	,300	-,054	,122	,442	,279	-,063
Uruguai	,692	,466	,067	-,028	,240	,101	,095
Argentina	,648	,407	,061	,181	,372	,203	,149
Equador	,431	,510	,237	,270	,463	,208	-,095
Bolívia	,239	,351	,495	,258	,521	,176	,176
Venezuela	,319	,247	,069	,194	,738	,087	-,053
Paraguai	,395	,488	,363	,500	,284	,037	-,120
Ucrânia	,810	,179	,036	,157	,014	,274	,147
Bulgária	,864	,260	-,044	,145	,105	,179	,083
Belarus	,831	,064	,088	,118	,015	,367	-,051
Letônia	,925	,119	,022	,090	,088	,009	-,001
Romênia	,874	,176	,086	,310	,057	,150	,026
Macedônia, FYR	,784	,379	,059	,247	,079	,221	-,002
Federação Russa	,817	-,007	,051	,172	,273	,313	,101
Lituânia	,922	,182	,050	-,011	,042	,105	-,063
Croácia	,886	,284	-,002	,022	,077	,068	,129
Espanha	,852	,305	-,145	,081	,085	-,110	,133
Portugal	,870	,343	-,072	-,006	,020	-,106	,119
Áustria	,850	,176	-,177	,003	,149	-,192	,113
República da Coreia	,770	,143	-,204	,205	,185	,029	-,075
Japão	,835	,142	-,154	,091	,092	-,259	-,005
Luxemburgo	,532	,057	-,334	-,045	-,018	-,167	-,068
Azerbaijão	,199	-,061	-,127	,546	,554	,343	,152
Cazaquistão	,504	,076	,111	,363	,324	,559	,099
Mongólia	,163	,261	,054	,233	,192	,816	,045
República Dominicana	,368	,711	,329	,066	,352	-,060	,023
Jamaica	,516	,689	,261	,134	,068	,116	,115
El Salvador	,525	,682	,316	,144	,063	,037	-,023
Guatemala	,154	,635	,524	,205	,255	-,029	-,137
Nicarágua	,303	,733	,392	,167	,105	,080	-,091
Honduras	,377	,707	,448	,182	,093	,076	,019
Armênia	,551	,547	,076	,294	-,004	,291	-,058
Geórgia	,656	,476	,154	,205	,035	,113	,007
Albânia	,526	,689	,058	,256	,038	,116	-,033

(Continua)

(Continuação)

Factores	1	2	3	4	5	6	7
Moldávia	,612	,467	,146	,167	-,282	,117	,142
Líbano	,374	,646	-,176	,273	,004	-,148	,256
Marrocos	,520	,474	,170	,494	,078	,281	,163
Tunísia	,640	,523	,092	,337	,142	,304	,131
Turquia	,636	,578	,181	,130	,194	,171	,087
República Árabe do Egito	,362	,595	,228	,455	,216	,305	-,001
Jordânia	,375	,745	,254	,125	,055	,172	,217
Maurícia	,665	,513	,093	,362	-,026	,121	,043
Tailândia	,652	,231	,164	,285	,094	,320	,070
Sri Lanka	,555	,391	,280	,480	,044	,229	-,181
China	,499	,065	-,067	,564	,146	,372	,080
Indonésia	,413	,218	,250	,522	,354	,270	,058
Filipinas	,323	,491	,322	,588	,311	,036	-,001
Paquistão	,084	,324	,516	,666	,127	,037	-,048
Índia	,131	,157	,340	,829	,150	,103	,138
Bangladesh	,195	,326	,371	,778	,079	,085	-,098
Nepal	,030	,471	,452	,555	-,038	-,026	,027
Laos PDR	-,016	,290	,427	,264	,288	,078	-,013
Camboja	,190	,413	,638	,240	,035	,094	-,119
Tanzânia	-,075	,171	,891	,071	,059	,057	,053
Uganda	-,312	,188	,711	,262	,032	-,183	,137
Moçambique	-,154	,008	,902	,093	-,003	-,119	,112
Quênia	-,016	,238	,843	,332	-,053	,020	,080
Zâmbia	-,175	-,161	,802	-,062	,278	,174	-,050
República da Gâmbia	,009	,343	,834	,147	,015	-,011	-,058
Gana	,047	,352	,779	,265	,156	,192	-,003
Suazilândia	,147	,059	,774	,012	-,197	,003	,323
África do Sul	,182	,048	,400	,003	,024	,039	,805
Botsuana	,318	,096	,598	-,018	,115	,318	,414
Namíbia	,258	,177	,558	,219	,062	,127	,515

Fonte: Banco Mundial.

Elaboração do autor.

Obs.: O valor das componentes são em torno de 0. Positivo é acordo, negativo é desacordo.

4 ESPECIFICIDADES DOS PAÍSES FICTÍCIOS REPRESENTATIVOS

Cada um dos factores está mais relacionado com os indicadores de base, permitindo identificar o que é específico (tabela 2).

TABELA 2

Factores específicos dos países fictícios representativos

	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5	Factor 6	Factor 7	Factor 8	Factor 9
	29,618	16,352	14,196	9,074	5,640	4,544	2,664	2,616	2,104
	Europa e América do Sul	América Central	África Subsaariana	Mundo Islâmico	América do Sul	Ásia Central	África Austral	China e Tailândia	-
	Desenvolvimento com saúde pública	Dependência e emigração	Pobreza e crescimento demográfico	Poupança e saúde privadas	Cidades e direitos de propriedade	Petróleo e investimento	Governo e serviços públicos	Urbanização e governo	Vida selvagem e viagens
<i>Immunization, measles (% of children ages 12-23 months)</i>	2,21	0,80	1,81	0,15	-0,71	2,57	-2,01	1,14	-1,22
<i>Immunization, DPT (% of children ages 12-23 months)</i>	1,95	1,36	1,34	-0,02	-0,89	2,33	-1,80	1,61	-0,91
<i>Health expenditure, public (% of total health expenditure)</i>	1,93	-0,56	1,45	-1,72	-0,57	0,78	0,19	2,30	-0,37
<i>Transport services (% of service exports, BoP)</i>	1,14	-1,48	0,71	-0,66	0,11	1,66	-2,47	-1,29	-2,13
<i>Population ages 65 and above (% of total)</i>	1,73	-1,03	-0,81	-0,53	-0,72	-0,94	-0,58	-1,21	0,46

(Continua)

(Continuação)

	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5	Factor 6	Factor 7	Factor 8	Factor 9
	29,618	16,352	14,196	9,074	5,640	4,544	2,664	2,616	2,104
	Europa e América do Sul	América Central	África Subsaariana	Mundo Islâmico	América do Sul	Ásia Central	África Austral	China e Tailândia	-
	Desenvolvimento com saúde pública	Dependência e emigração	Pobreza e crescimento demográfico	Poupança e saúde privadas	Cidades e direitos de propriedade	Petróleo e investimento	Governo e serviços públicos	Urbanização e governo	Vida selvagem e viagens
Age dependency ratio, old (% of working-age population)	1,47	-0,93	-0,77	-0,61	-0,65	-1,05	-0,63	-1,10	0,32
General government final consumption expenditure (% of GDP)	1,34	-0,46	0,57	-0,80	-1,01	0,01	2,88	-0,03	-0,61
Adjusted savings: education expenditure (% of GNI)	0,51	-0,04	0,42	-0,46	-0,50	0,94	3,12	0,38	-1,87
Health expenditure, total (% of GDP)	0,92	0,95	0,12	-1,43	0,32	-1,17	1,96	-0,43	-0,40
Incidence of tuberculosis (per 100,000 people)	-0,76	-1,03	0,26	-0,32	-0,91	-0,06	1,73	-0,29	-0,25
Services etc., value added (% of GDP)	1,12	0,79	0,05	-0,09	-0,16	-1,24	1,43	0,11	-1,57
Health expenditure, public (% of government expenditure)	0,16	0,56	0,18	-1,72	0,37	-0,36	0,22	1,36	-0,46
Tuberculosis case detection rate (% , all forms)	0,83	0,85	0,01	-0,36	0,04	0,69	1,04	0,46	0,24
Fixed broadband internet subscribers (per 100 people)	1,05	-1,13	-1,00	-0,62	-0,41	-1,07	-0,91	0,36	-0,37
Adjusted savings: consumption of fixed capital (% of GNI)	0,50	-0,31	-0,80	-0,74	0,47	-0,41	0,66	0,32	-0,34
Telephone lines (per 100 people)	1,20	-0,61	-1,15	-0,51	-0,09	-0,68	-0,18	-0,33	-0,23
Internet users (per 100 people)	1,21	-0,28	-1,03	-0,32	0,40	-0,98	-0,31	-0,14	-0,86
Mobile cellular subscriptions (per 100 people)	1,08	0,41	-0,38	-1,10	0,46	0,71	0,10	-0,41	-0,90
Urban population (% of total)	0,88	1,15	-0,62	-1,21	2,96	-0,09	1,36	-0,61	-1,41
Death rate, crude (per 1,000 people)	2,07	-2,69	1,83	-0,69	-1,21	-0,13	1,71	-2,94	0,42
Population, female (% of total)	1,76	-0,48	0,48	-0,97	-0,37	0,26	0,01	-3,05	0,53
Population ages 15-64 (% of total)	1,91	-0,03	-0,77	1,25	-0,02	1,19	1,44	-0,62	1,09
Rural population (% of total population)	0,12	-0,58	1,61	2,09	-2,38	0,12	-0,12	0,28	1,69
Terrestrial and marine protected areas (% of total territorial area)	-0,42	-0,36	0,42	-1,51	1,59	-0,34	-1,01	0,63	1,48
Terrestrial protected areas (% of total land area)	-0,35	-0,33	0,37	-1,35	1,29	-0,39	-1,05	0,78	1,50
Gross capital formation (% of GDP)	-0,13	-0,17	-0,54	0,94	-1,43	1,63	0,35	1,16	1,94
Gross fixed capital formation (% of GDP)	-0,06	-0,22	-0,48	0,70	-1,32	1,41	0,35	1,14	1,79
Travel services (% of service imports, BoP)	-0,38	0,70	-0,79	-0,65	-0,13	-0,17	0,68	-1,17	2,63
Agriculture, value added (% of GDP)	-0,88	0,39	1,02	0,80	-1,06	-0,20	-1,79	-0,61	1,91
Forest area (% of land area)	1,65	-1,35	1,45	-1,23	2,04	-2,14	-1,98	0,15	3,60
Travel services (% of service exports, BoP)	-0,86	2,90	-0,14	-2,30	0,32	1,16	2,62	0,27	3,66
Adjusted savings: net national savings (% of GNI)	-0,16	-1,33	-0,12	2,18	0,29	0,90	0,23	0,82	0,74
Gross savings (% of GDP)	0,06	-1,17	-0,44	1,97	0,41	0,62	0,59	1,03	0,58
Gross savings (% of GNI)	0,08	-1,22	-0,41	1,93	0,52	0,79	0,60	1,18	0,54
External balance on goods and services (% of GDP)	0,63	-1,21	0,23	0,74	2,13	-0,09	0,74	0,55	-0,37
Gross domestic savings (% of GDP)	0,71	-1,45	0,05	1,33	1,61	0,82	0,92	1,31	0,67

(Continua)

(Continuação)

	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5	Factor 6	Factor 7	Factor 8	Factor 9
	29,618	16,352	14,196	9,074	5,640	4,544	2,664	2,616	2,104
	Europa e América do Sul	América Central	África Subsaariana	Mundo Islâmico	América do Sul	Ásia Central	África Austral	China e Tailândia	-
	Desenvolvimento com saúde pública	Dependência e emigração	Pobreza e crescimento demográfico	Poupança e saúde privadas	Cidades e direitos de propriedade	Petróleo e investimento	Governo e serviços públicos	Urbanização e governo	Vida selvagem e viagens
<i>Current account balance (% of GDP)</i>	0,17	-1,02	-0,05	0,82	1,38	-0,41	0,27	0,19	-0,57
<i>Communications, computer etc. (% of service exports, BoP)</i>	0,27	-1,18	0,01	3,08	-0,18	-2,07	0,11	-0,11	-1,39
<i>Survival to age 65, female (% of cohort)</i>	1,62	1,55	-0,69	1,06	1,16	-0,25	-0,63	0,01	0,41
<i>Life expectancy at birth, female (years)</i>	1,45	1,43	-0,84	0,59	0,98	-0,16	-0,80	0,14	0,25
<i>Survival to age 65, male (% of cohort)</i>	0,80	1,90	-1,04	1,21	1,01	-0,96	-0,57	1,20	0,52
<i>Life expectancy at birth, male (years)</i>	1,05	1,66	-0,99	0,82	0,77	-0,44	-0,56	1,00	0,41
<i>Life expectancy at birth, total (years)</i>	1,26	1,54	-0,94	0,70	0,89	-0,32	-0,71	0,54	0,31
<i>Household final consumption expenditure etc. (% of GDP)</i>	0,09	2,53	1,08	-0,04	-0,64	-0,86	-0,45	-1,87	-0,16
<i>Workers' remittances and compensation of employees, received (% of GDP)</i>	-1,36	2,33	-1,15	0,47	-2,02	-0,47	-0,29	-1,37	-0,53
<i>Final consumption expenditure etc. (% of GDP)</i>	0,30	2,01	0,95	-0,45	-1,03	-0,79	0,32	-1,64	-0,38
<i>Gross national expenditure (% of GDP)</i>	0,38	1,78	0,77	0,13	-1,55	0,12	0,49	-0,87	0,65
<i>Out-of-pocket health expenditure (% of private expenditure on health)</i>	1,40	0,93	0,07	1,94	0,64	0,50	-1,57	-1,76	-0,03
<i>Out-of-pocket health expenditure (% of total expenditure on health)</i>	-0,70	1,18	-1,00	2,82	0,90	-0,24	-0,75	-2,92	0,23
<i>Total natural resources rents (% of GDP)</i>	-1,16	-0,86	-0,78	-0,45	1,82	1,25	-0,21	-0,95	-0,38
<i>Adjusted savings: natural resources depletion (% of GNI)</i>	-1,30	-0,77	-1,00	-0,40	1,63	1,98	0,11	-0,90	-0,41
<i>Adjusted savings: energy depletion (% of GNI)</i>	-1,24	-0,70	-1,39	-0,09	1,22	1,07	0,17	-1,01	-0,74
<i>Adjusted savings: carbon dioxide damage (% of GNI)</i>	-0,61	-0,42	-1,18	0,49	-0,73	2,54	0,94	-1,40	-0,69
<i>Mineral rents (% of GDP)</i>	-1,18	-0,43	-0,51	-1,37	0,20	1,69	-0,71	0,15	0,44
<i>Adjusted savings: mineral depletion (% of GNI)</i>	-1,18	-0,43	-0,51	-1,35	0,18	1,68	-0,71	0,16	0,39
<i>Adjusted savings: particulate emission damage (% of GNI)</i>	-1,04	0,33	-1,25	-0,24	-0,32	1,59	-0,32	-0,88	0,24
<i>Industry, value added (% of GDP)</i>	-0,13	-0,74	-0,37	0,11	1,20	1,44	0,75	-0,13	0,47
<i>Money and quasi money growth (annual %)</i>	-0,62	-0,29	0,10	-0,33	0,47	1,38	-0,63	-1,04	0,74
<i>Inflation, GDP deflator (annual %)</i>	-0,88	-0,20	-0,49	-0,23	0,95	0,65	0,04	-1,04	-0,45
<i>Inflation, consumer prices (annual %)</i>	-0,80	0,00	-0,31	0,20	0,52	0,22	-0,07	-1,05	-0,55
<i>Maternal mortality ratio (modeled estimate, per 100,000 live births)</i>	-0,93	-0,93	1,80	0,04	0,00	-0,80	0,48	-0,25	1,08
<i>Population ages 0-14 (% of total)</i>	-1,53	1,12	1,74	0,21	0,87	-0,25	0,50	0,76	-0,78
<i>Birth rate, crude (per 1,000 people)</i>	-1,30	0,24	1,60	-0,04	0,61	0,02	-0,06	0,24	-1,05
<i>Adolescent fertility rate (births per 1,000 women ages 15-19)</i>	-0,84	0,47	1,57	-0,66	1,69	-1,16	-0,23	-0,50	-0,49

(Continua)

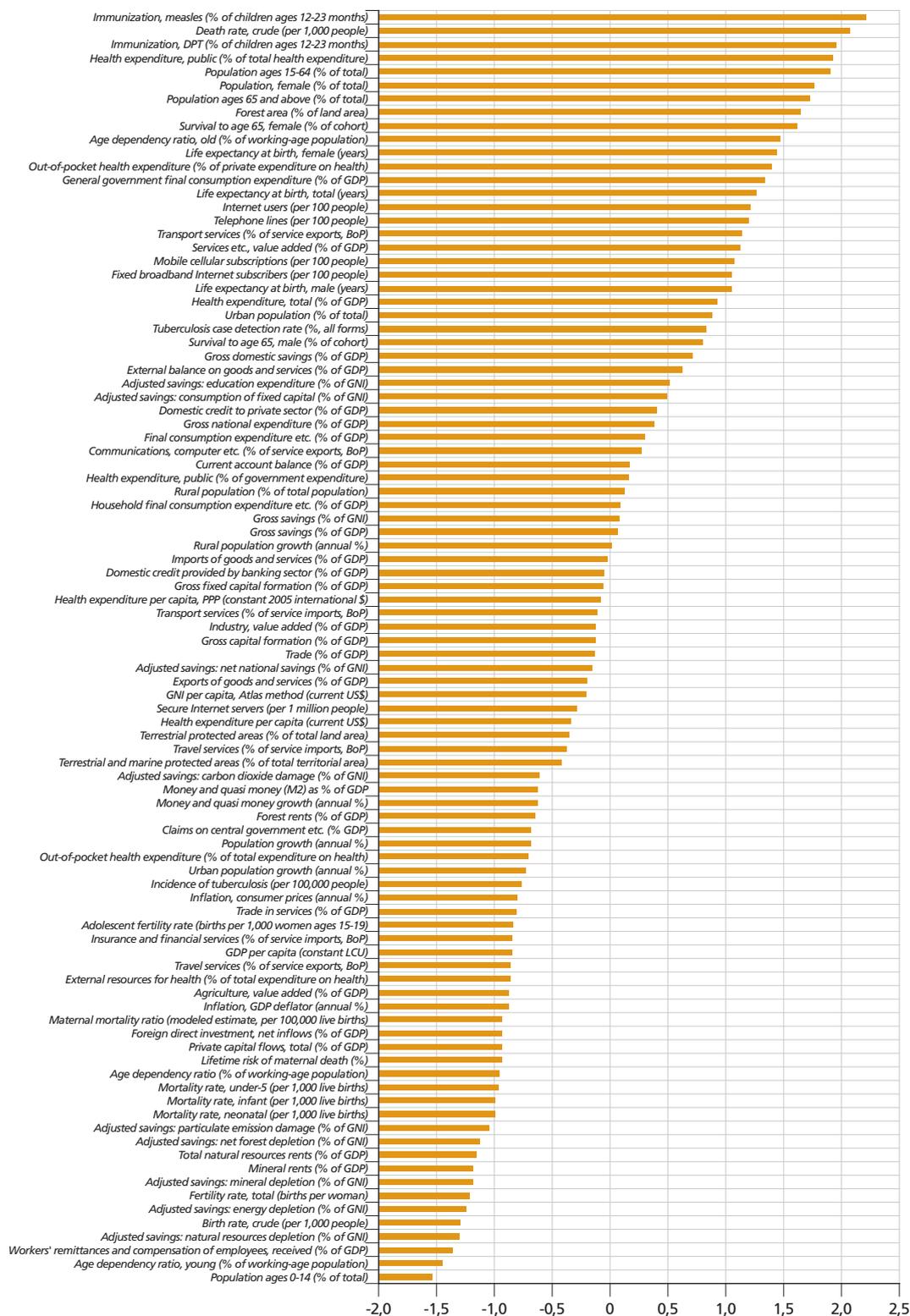
(Continuação)

	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5	Factor 6	Factor 7	Factor 8	Factor 9
	29,618	16,352	14,196	9,074	5,640	4,544	2,664	2,616	2,104
	Europa e América do Sul	América Central	África Subsaariana	Mundo Islâmico	América do Sul	Ásia Central	África Austral	China e Tailândia	-
	Desenvolvimento com saúde pública	Dependência e emigração	Pobreza e crescimento demográfico	Poupança e saúde privadas	Cidades e direitos de propriedade	Petróleo e investimento	Governo e serviços públicos	Urbanização e governo	Vida selvagem e viagens
Age dependency ratio, young (% of working-age population)	-1,45	0,68	1,54	-0,12	0,55	-0,50	0,01	0,52	-0,78
Age dependency ratio (% of working-age population)	-0,96	0,32	1,53	-0,48	0,38	-1,05	-0,41	0,19	-0,77
Urban population growth (annual %)	-0,73	0,53	1,52	1,06	0,62	-0,35	0,66	1,37	0,95
Lifetime risk of maternal death (%)	-0,94	-0,98	1,46	-0,43	-0,18	-0,71	-0,50	-0,13	0,19
Fertility rate, total (births per woman)	-1,21	0,04	1,42	-0,24	0,45	-0,18	-0,30	0,26	-1,09
Population growth (annual %)	-0,68	1,04	1,37	0,89	1,15	-0,04	0,87	1,09	-0,80
Mortality rate, under-5 (per 1,000 live births)	-0,97	-0,85	1,31	0,42	-0,15	-0,49	0,36	-0,51	-0,21
External resources for health (% of total expenditure on health)	-0,86	-0,65	1,29	-0,90	-1,31	-0,01	-0,83	0,18	0,38
Mortality rate, neonatal (per 1,000 live births)	-0,99	-0,55	1,25	1,58	0,02	-0,56	0,56	-0,48	-0,12
Rural population growth (annual %)	0,01	0,78	1,26	1,27	-0,78	0,44	0,84	0,49	-0,49
Transport services (% of service imports, BoP)	-0,12	0,84	0,92	0,50	0,11	0,49	-1,24	0,47	-1,43
Forest rents (% of GDP)	-0,65	-0,70	0,63	-0,27	-0,78	-1,03	-0,91	-0,63	0,51
Mortality rate, infant (per 1,000 live births)	-0,99	-0,69	1,17	0,70	-0,06	-0,43	0,55	-0,61	-0,08
Domestic credit to private sector (% of GDP)	0,40	-0,56	-1,16	0,26	-1,23	-1,20	1,17	1,43	0,12
Money and quasi money (M2) as % of GDP	-0,62	-0,09	-1,31	0,02	-1,05	-0,85	0,04	1,06	-0,33
Secure Internet servers (per 1 million people)	-0,29	-0,70	-1,08	-0,41	-0,67	-1,16	-0,85	0,99	-0,49
Domestic credit provided by banking sector (% of GDP)	-0,05	-0,18	-1,25	0,35	-0,98	-1,35	1,06	0,92	0,00
Health expenditure per capita (current US\$)	-0,33	-0,52	-1,11	-0,56	-0,41	-1,14	-0,38	0,80	-0,56
GNI per capita, Atlas method (current US\$)	-0,20	-0,56	-1,12	-0,53	-0,34	-1,12	-0,41	0,78	-0,51
Health expenditure per capita, PPP (constant 2005 international \$)	-0,08	-0,48	-1,09	-0,69	-0,32	-1,10	-0,17	0,74	-0,53
Exports of goods and services (% of GDP)	-0,20	-0,39	-0,47	-0,53	-0,80	0,46	-0,68	0,67	-0,49
Trade (% of GDP)	-0,13	-0,02	-0,34	-0,62	-1,30	0,57	-0,71	0,58	-0,39
Insurance and financial services (% of service imports, BoP)	-0,85	0,13	-0,89	-0,53	-0,43	-0,25	-0,64	0,55	-0,67
Foreign direct investment, net inflows (% of GDP)	-0,94	-0,25	-1,03	-0,50	-0,75	-0,19	-0,73	0,50	-0,57
Private capital flows, total (% of GDP)	-0,94	-0,15	-0,98	-0,54	-0,77	0,12	-0,69	0,47	-0,50
Imports of goods and services (% of GDP)	-0,02	0,48	-0,14	-0,70	-1,94	0,70	-0,76	0,46	-0,26
Trade in services (% of GDP)	-0,81	0,15	-1,09	-0,38	-1,18	-0,31	-0,37	0,37	-0,39
GDP per capita (constant LCU)	-0,85	-0,39	-1,28	-0,31	-0,21	-0,56	-0,54	0,15	0,79
Claims on central government etc. (% GDP)	-0,68	0,54	-1,12	0,37	-0,26	-1,41	0,62	-0,13	-0,14
Adjusted savings: net forest depletion (% of GNI)	-1,12	-0,23	-0,53	0,09	-0,83	-0,82	-0,62	-0,40	-0,35

Fonte: Banco Mundial.
Elaboração do autor.

O primeiro factor representa como se viu os países desenvolvidos ou em franco desenvolvimento. As especificidades destes países são o envelhecimento da população associada a bons índices de saúde, conseguido com gastos relativamente mais elevados na saúde, tanto em termos privados quanto em termos públicos.

GRÁFICO 1
Europa: desenvolvimento

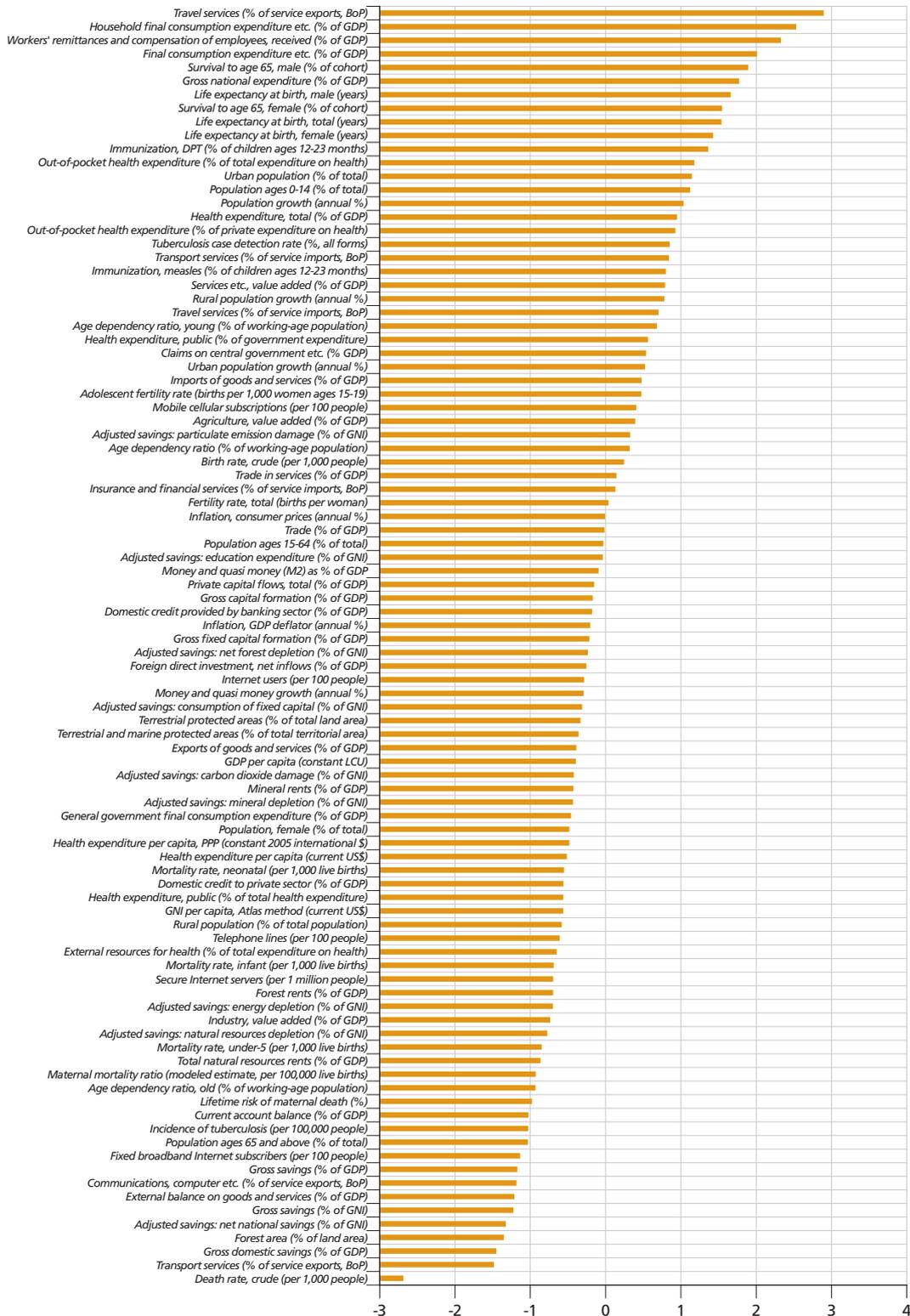


Fonte: Banco Mundial.
Elaboração do autor.

O segundo factor, associado ao desempenho das Caraíbas e do Norte da África, tem como especificidades mais marcantes a reduzida idade média da população, o peso do custo de transportes nas exportações e o elevado peso das transferências de emigrantes. Curiosamente, uma mortalidade bastante reduzida.

GRÁFICO 2

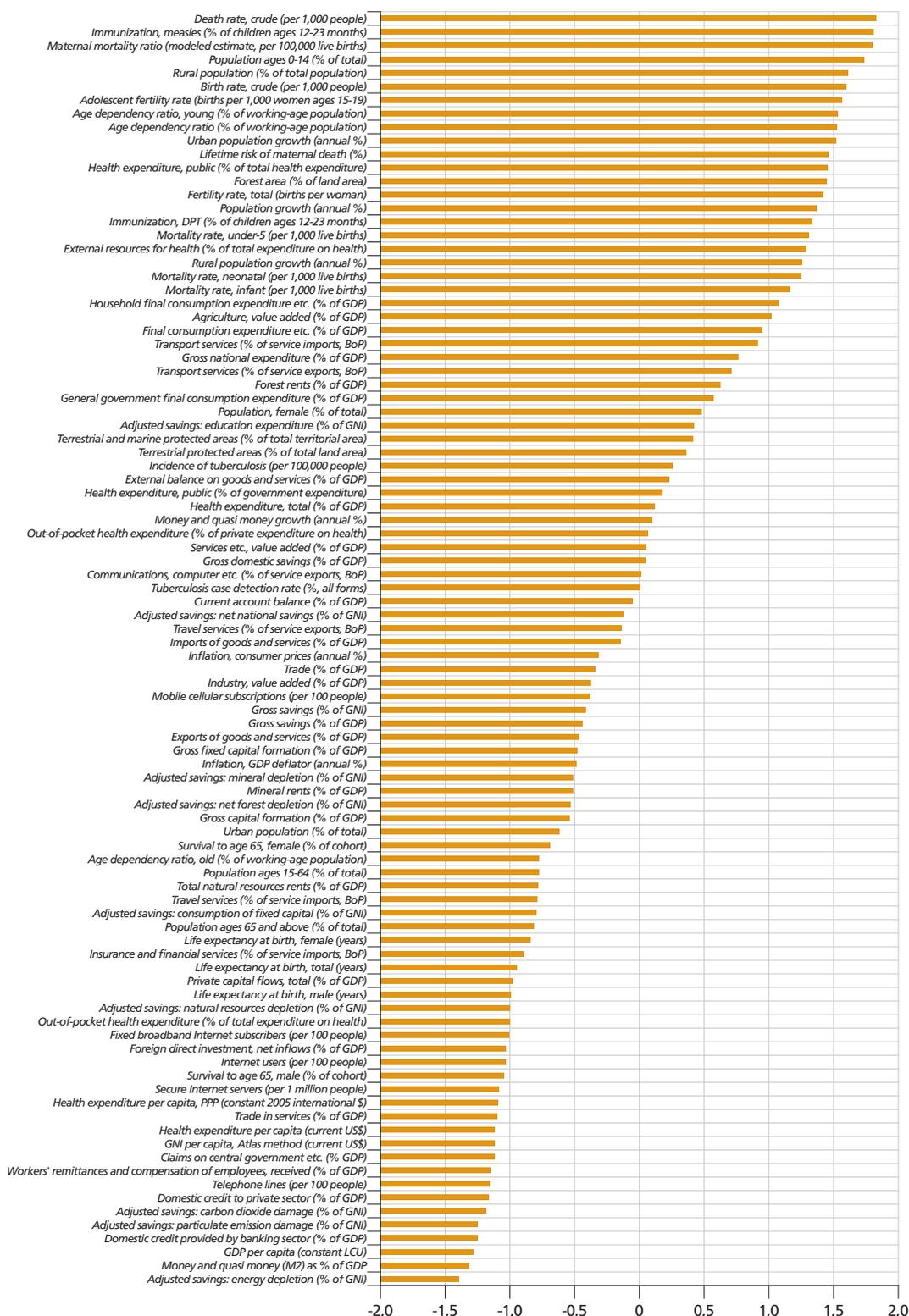
Caraíbas e Norte da África: dependência e emigração



Fonte: Banco Mundial.
Elaboração do autor.

As especificidades do terceiro factor – África Subsaariana – são a pobreza relativa, o crescimento da população rural e urbana, o peso do apoio externo nos cuidados de saúde e o elevado custo das importações.

GRÁFICO 3
África Subsaariana: pobreza e crescimento demográfico

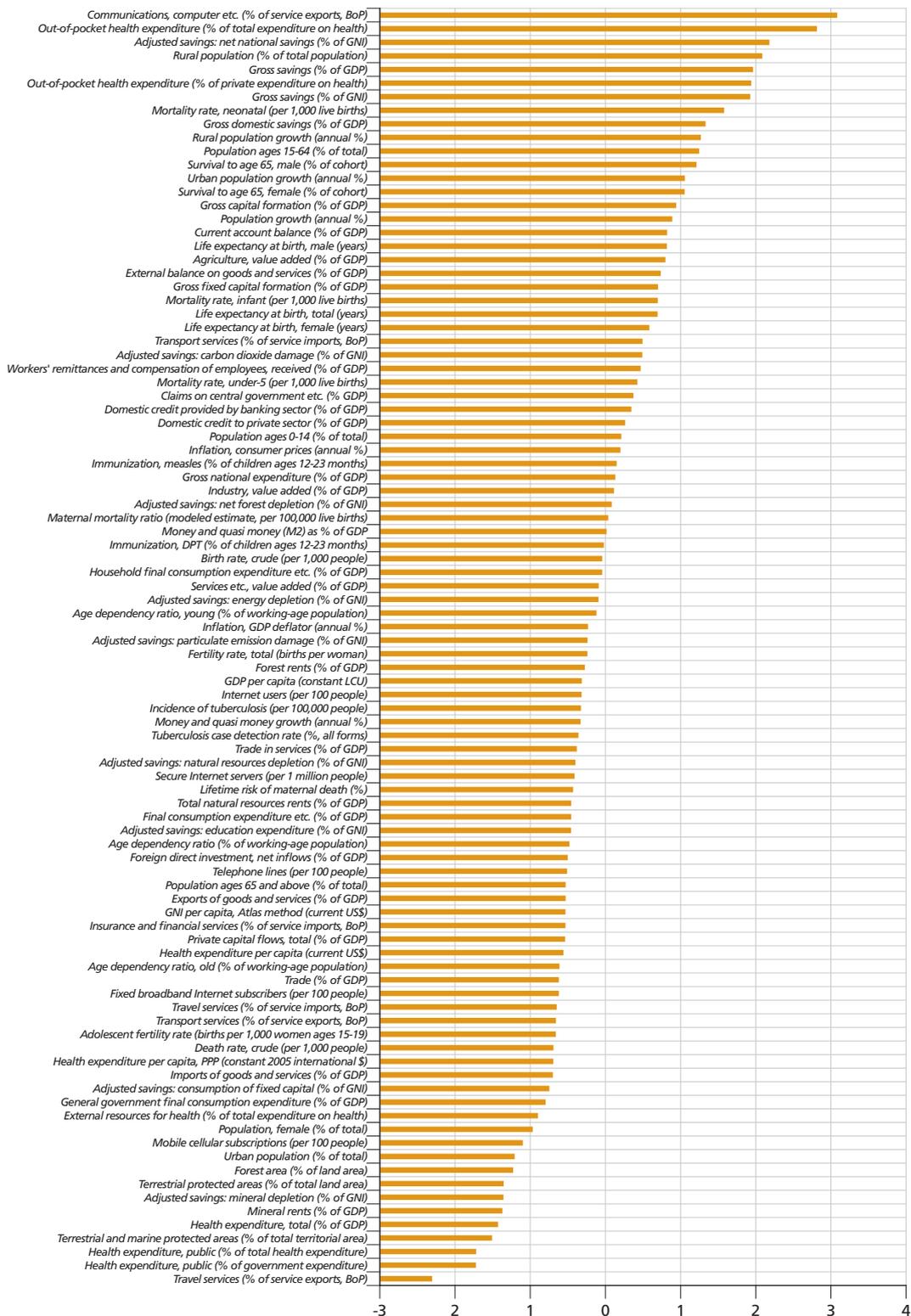


Fonte: Banco Mundial.
Elaboração do autor.

O que caracteriza o quarto factor – Ásia do Sul e Sudeste Asiático – é também o crescimento da população rural e urbana, os elevados níveis de poupança, a exportação de computadores e o peso da população rural.

GRÁFICO 4

Ásia do Sul e Sudeste Asiático: poupança e saúde privada

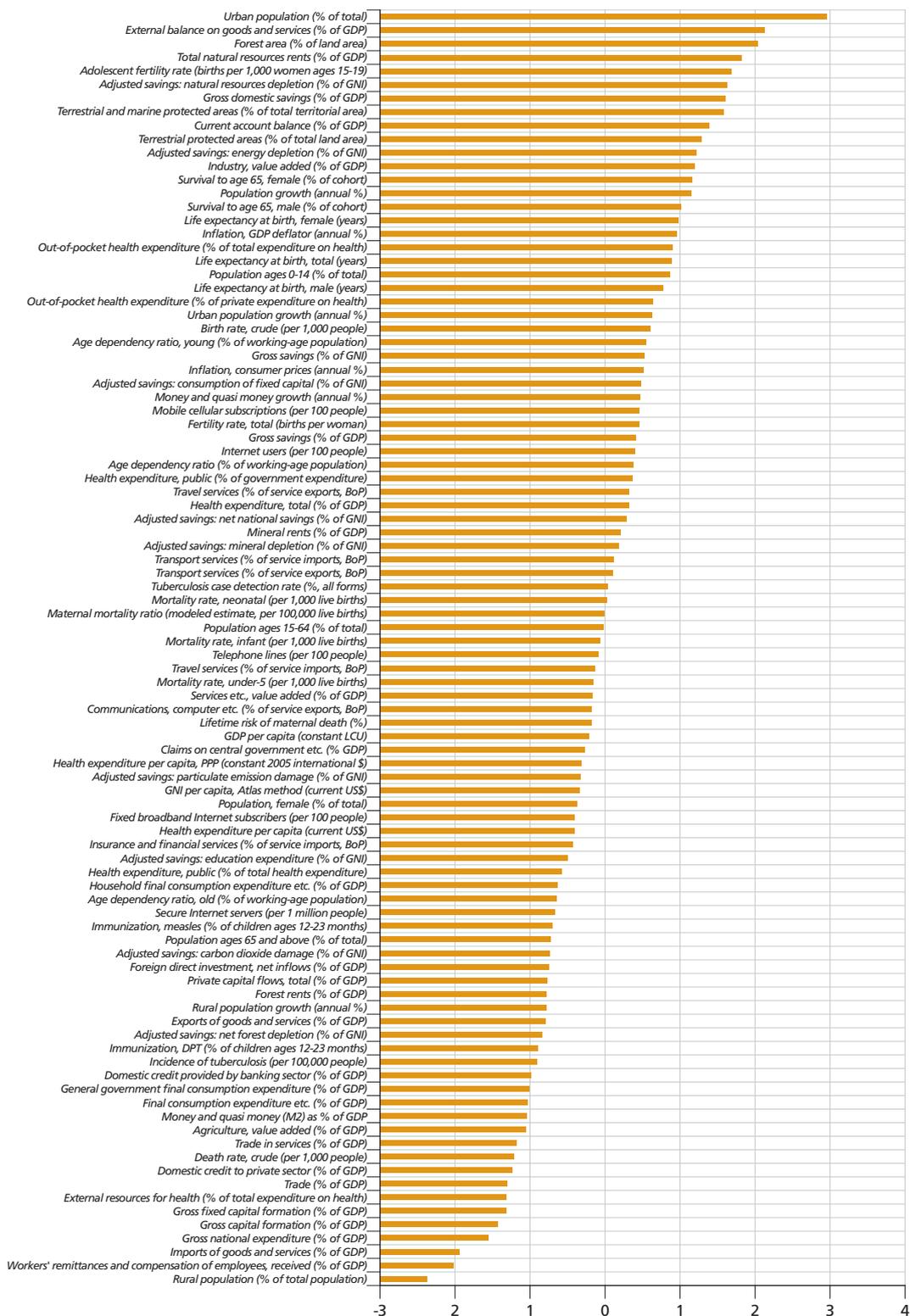


Fonte: Banco Mundial.
Elaboração do autor.

O quinto factor é específico da América do Sul, em que os elementos específicos são o peso da população urbana, a largueza da área de floresta e o peso da renda dos recursos naturais no rendimento destes países.

GRÁFICO 5

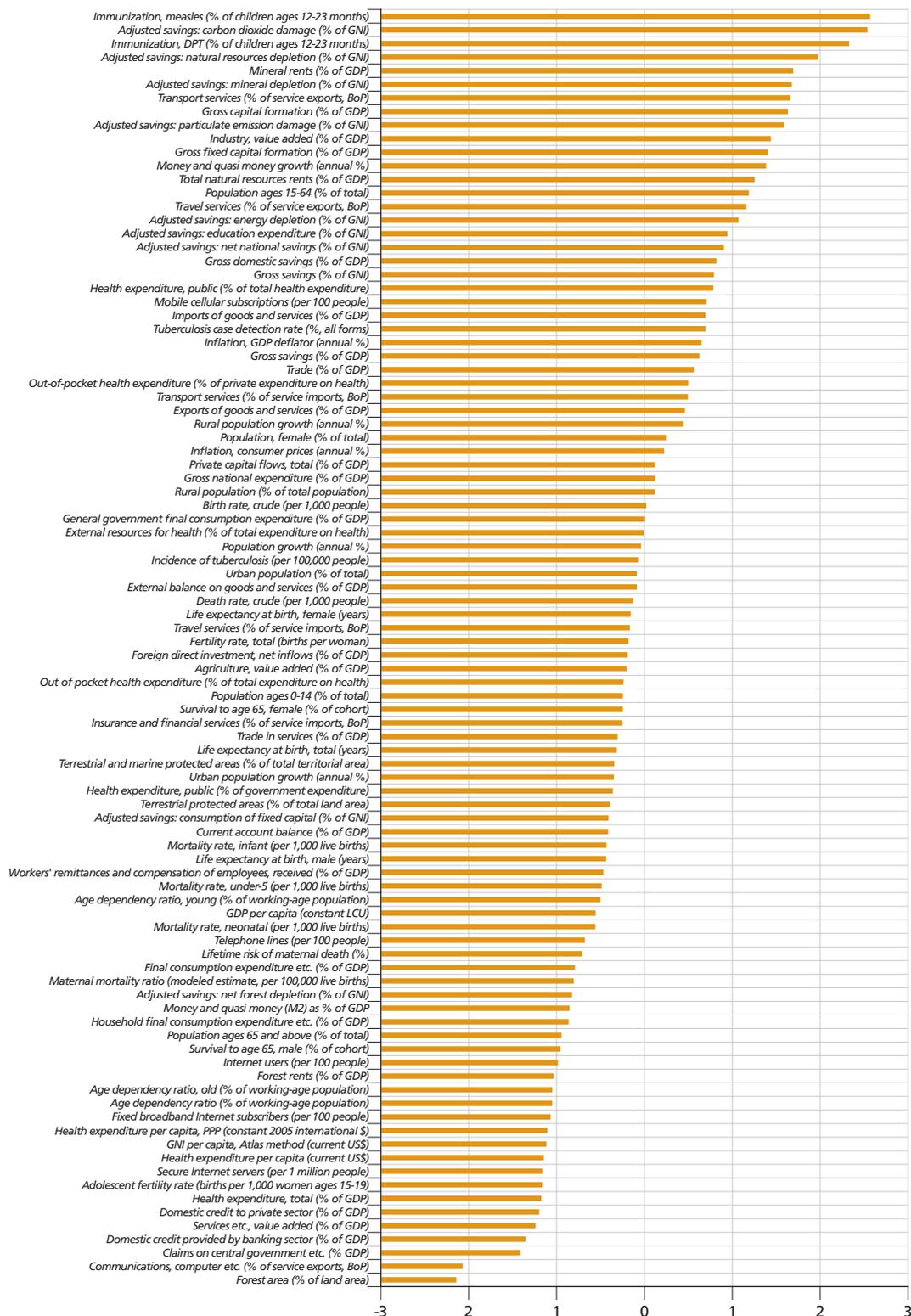
América do Sul: cidades e direitos de propriedade



Fonte: Banco Mundial.
Elaboração do autor.

O sexto factor, associado à Ásia Central, tem como especificidades o investimento em saúde, as rendas dos recursos minerais e o peso das emissões poluidoras.

GRÁFICO 6
Ásia Central: petróleo e investimento

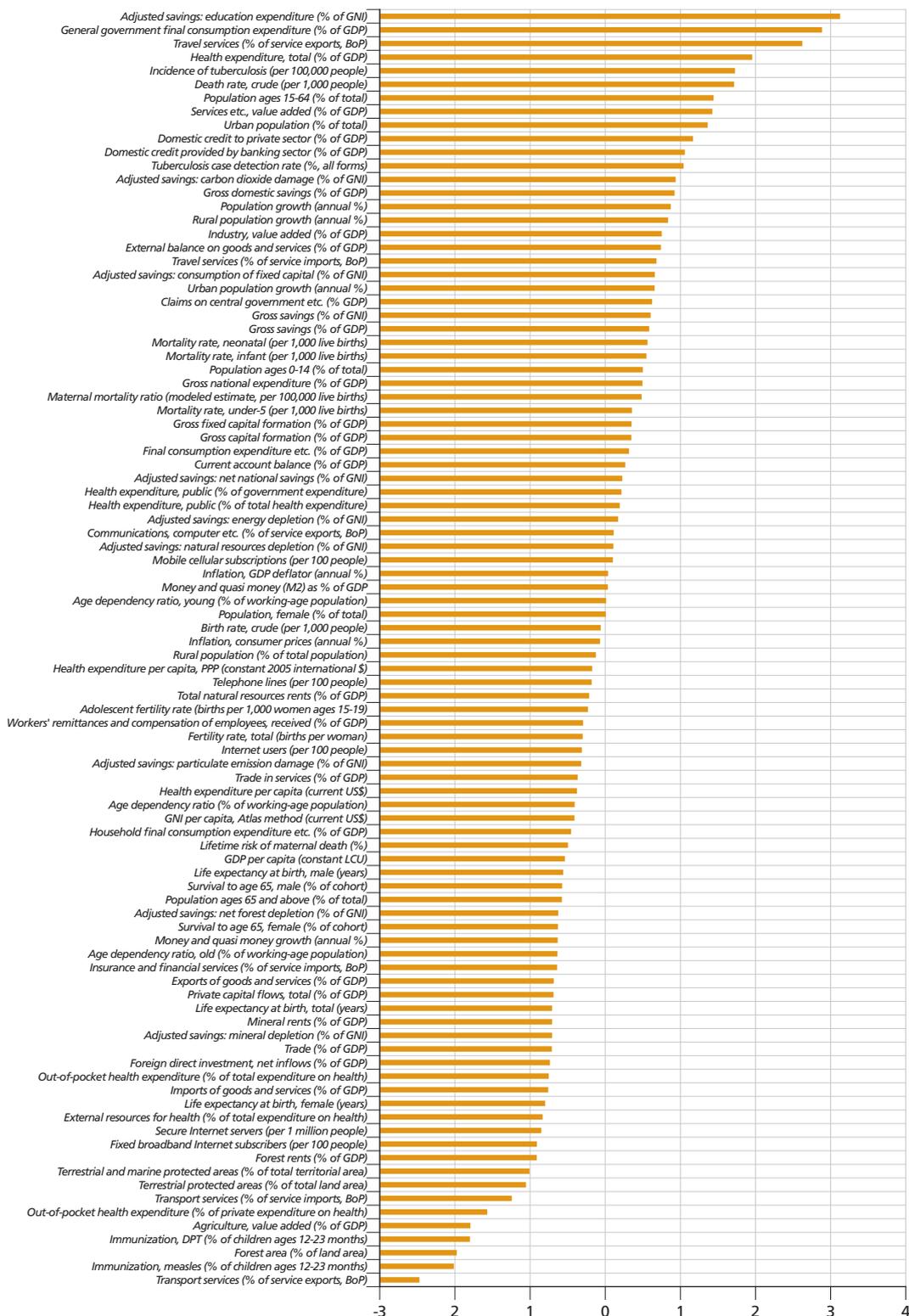


Fonte: Banco Mundial.
Elaboração do autor.

Finalmente, o sétimo factor ligado à África Austral tem como característica mais marcante o peso dos gastos governamentais em saúde e em educação.

GRÁFICO 7

África Austral: governo e serviços públicos



Fonte: Banco Mundial.
Elaboração do autor.

Em suma, não existem especificidades ibero-americanas, mas existem muitas especificidades na América do Sul e outras nos países mais pequenos na América Central.

A América do Sul é claramente urbana e sintomaticamente marcada pelas rendas dos recursos naturais: “cidades e propriedade” é o tema que importa explorar.

5 CIDADES, DIREITOS DE PROPRIEDADE E A GESTÃO SUSTENTÁVEL DE RECURSOS NATURAIS

5.1 Modelo

O modelo de Von Thunen (1826) é uma referência importante para perceber a relação entre as cidades e os direitos de propriedade. A ideia é baseada em uma cidade isolada rodeada de agricultores que competem entre si pela terra, especializando-se pela maximização da renda, o que cria um padrão de uso do solo caracterizado por anéis de diferentes culturas em torno do centro da cidade.

O modelo de Von Tunen tem pressupostos importantes para as diferentes abordagens disciplinares sobre o território, designadamente a abordagem ambiental, econômica e de coesão territorial. Primeiro, a renda dos bens e serviços ambientais é influenciada pela capacidade produtiva da terra, pelos custos de transportes e pela dimensão da procura. Segundo, na perspectiva da coesão territorial, as rendas vão dos agricultores, localizados em torno das cidades, para os proprietários da terra, localizados no centro das cidades. Terceiro, como se assume uma cidade isolada, a base econômica da cidade é a agricultura que cria rendas, como se o único *input* externo da cidade viesse da renda do sol, gerando efeitos multiplicadores no centro da cidade, como imaginado por François Quesnay (1758).

Vamos formular um modelo simples de Von Tunen com apenas uma cultura com uma determinada produtividade da terra (σ). A produção e o consumo agrícola total é dado por ($Da = \pi Ra^2 \sigma$), em que Ra é o raio da cidade agrícola. O preço da cultura no centro é dado por ($P = t.Ra$), em que t = o custo de transporte por distância. A renda total vem dada por [$Rt = 1/3 (\pi Ra^3)t\sigma$] e o rendimento total da agricultura [$Ya = \pi Ra^3 t \sigma$]. Por outro lado, assumindo que o efeito multiplicador do rendimento (m) da renda da terra (Rt) funciona como a base econômica da cidade isolada, então o produto total da cidade (Y), para preços de produtos não agrícolas iguais a 1, é dado por ($Y = (m/3) (\pi Ra^3)t\sigma$). Finalmente, assumindo que a produção e o consumo agrícola (Da) é uma proporção (ρ) do produto total (Y), então o raio da cidade é dado por [$Ra = 3 / (\rho t m)$] e o rendimento total ($Y = (9 \pi \sigma) / (\rho^3 t^2 m^2)$). Em suma, o rendimento varia diretamente com a produtividade da terra e indiretamente com a proporção (ρ) de alimentos (Da) na produção total (Y), os custos de transporte (t) e o efeito multiplicador do rendimento das rendas (m).

5.2 Busca de rendas e desenvolvimento regional

Existem três perspectivas mais definidas na afectação espacial das rendas da terra: a perspectiva dos economistas assume que a renda vai para o centro; a perspectiva da coesão defende que a renda da terra deve ser parcialmente afecta à periferia também para garantir os direitos de propriedade; e, finalmente, a perspectiva ambiental assume que o agricultor e o proprietário funcionam como a mesma entidade enraizada no local da produção.

À primeira vista, a perspectiva dos economistas é a mais eficiente, e a perspectiva da coesão pode ser melhor ou pior do que a perspectiva ambiental ($Y_n > Y_c - Y_e$), dependendo dos custos de distribuição (tn, tc, te). No entanto, as respostas nunca são lineares.

Por um lado, a produtividade ambiental (σ) pode ser diferente, conforme a perspectiva institucional. Na verdade, é bem possível que, com a separação dos proprietários e do território, implícita na abordagem econômica e na perspectiva da coesão, a produtividade ambiental seja menor ($\sigma_n \sim \sigma_c < \sigma_e$).

Por outro lado, os custos de distribuição de bens e serviços não ambientais não são necessariamente iguais para todas as perspectivas institucionais. Muito provavelmente, para o mesmo volume de serviços providos, a distribuição planeada implícita na perspectiva de coesão será mais cara do que a distribuição não planeada, e ambas mais dispendiosas do que a perspectiva econômica, que assume que os agricultores vivem na subsistência e não têm acesso ao rendimento gerado pelos efeitos multiplicadores da renda da terra ($tn < tc < te$).

Finalmente, a perspectiva econômica pode não ser socialmente sustentável porque assume uma distribuição enviesada do rendimento e a existência de direitos de propriedade sem qualquer custo de regulação.

No final, o mecanismo de distribuição das rendas ambientais é essencial para a economia, e se admitirmos que existem pessoas a viver no campo e na cidade, onde há efeitos multiplicadores das rendas ambientais, não podemos mais partir do pressuposto de que a economia vive separada do meio ambiente, como é muitas vezes assumido nas perspectivas da economia e da coesão.

As rendas ambientais e, portanto, também a sua busca, são elementos essenciais do desenvolvimento regional, em que os aspetos da escala e da regulação jogam um papel importante. Por outras palavras, o homem e o território, a cidade e a natureza complementam-se um ao outro e não deve haver uma separação entre objectos de estudo e sujeitos de desenvolvimento. De facto sabemos, pela literatura da economia do ambiente, que a salvaguarda e a gestão dos bens e serviços ambientais são feitas por meio do pagamento de rendas ambientais aos gestores e proprietários dos recursos naturais e ambientais, sabendo que a distribuição espacial destas rendas influencia o perfil do desenvolvimento regional sustentável.

5.3 Sinais da América do Sul

As especificidades identificadas na América do Sul, com níveis de urbanização relativamente mais elevados do que em outras regiões, associados a uma maior dependência relativa das rendas dos recursos naturais, indicia um modelo de ocupação do território próximo da perspectiva econômica, em que as rendas dos recursos territoriais são concentradas nas cidades gerando, aí, efeitos multiplicadores. Entretanto, como a política de redistribuição não é suficiente, surgem problemas de controlo dos direitos de propriedade nas periferias. Finalmente, como se separa a posse dos recursos naturais da sua gestão, não se garante a gestão sustentável dos recursos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que cantam os poetas de agora? (Rafael Alberti)

Os escritores cantam sobre e para as suas audiências, audiências que são específicas dos sítios, certamente na procura de transformarem as suas especificidades problemáticas em potencialidades sustentáveis.

Assim se entendem melhor os europeus face ao caríssimo sistema de saúde que criaram e que a Inglaterra tentou vender nos jogos olímpicos.

Assim se percebem os países da emigração nas Caraíbas e no Norte da África que continuam dependentes das remessas de uma nova escravatura que canta bem.

Assim se começa a compreender melhor os africanos que sobrevivem entre a explosão demográfica e a reduzida esperança de vida em um território com múltiplos direitos de propriedade.

Dessa forma, conseguimos apanhar o milagre do desenvolvimento da Índia e do Sudeste Asiático, fortemente baseado na poupança e nas pessoas, e que se manifesta em prêmios Nobel do microcrédito e na explosão das tecnologias da comunicação.

Nessa perspectiva conhecemos as especificidades da Ásia Central, marcada pela renda do petróleo e pelos investimentos em cidades de futuros insustentáveis em Dubai e Astana.

Dessa maneira entendemos a diferença da África Austral e a sua governância eficiente, mas insegura.

No que se refere à América do Sul, não é preciso ir muito longe para perceber a importância das cidades e dos direitos de propriedade dos recursos naturais como referências na literatura e na economia.

Na literatura, há seis prêmios Nobel da América Latina.

- 1) 1945 – Gabriela Mistral – Chile, pela inspiração de emoções profundas que fez do seu nome um símbolo das aspirações idealistas de toda a América Latina.
- 2) 1967 – Miguel Angel Asturias – Guatemala, pela sua literatura viva fortemente enraizada nas tradições dos povos indígenas da América Latina.
- 3) 1971 – Pablo Neruda – Chile, que vivifica os destinos e os sonhos de um continente.
- 4) 1982 – Gabriel García Marquez – Colômbia, que combina a fantasia com o realismo da vida e os conflitos de um continente.
- 5) 1990 – Octavio Paz – México, que escreve com inteligência sensível e humanismo íntegro.
- 6) 2010 – Mario Vargas Llosa – Peru, que cartografa as estruturas do poder com imagens de resistência, revolta e derrota individual

Em quase todos eles aparece uma visão latino-americana muitas vezes associadas a sonhos e conflitos, utopias e colapsos porventura fortemente ligados à discrepância entre a cidade que sobrevive das rendas do campo e o campo desligado dos seus recursos. Todos esses aspectos são também abordados na velha teoria da dependência de Gunther Frank (1966) e Celso Furtado (1976); na constatação de discrepâncias acentuadas entre centros e periferias (Paelinck, 1963; Sthor, 1975). E, embora existam sinais de que a globalização e a liberalização possam gerar desenvolvimento descentralizado (Van Lindert e Verkoren, 2010), a verdade é que os padrões “cidade e rendas dos recursos naturais” são ainda bem visíveis na análise dos dados do Banco Mundial feita neste trabalho.

Nessa visão, o desafio que temos na América Latina, em termos da compreensão e da promoção do desenvolvimento regional, é de percebermos melhor as ligações entre a cidade e o campo, nomeadamente no que se refere à criação e à distribuição de rendas dos recursos naturais e ao uso sustentável destes últimos:

- quais são e para onde vão as rendas da biodiversidade, do petróleo, da terra, do vento, do sol, da localização, da água?
- qual a sustentabilidade das cidades alimentadas pelas rendas dos recursos naturais e que precisam cada vez mais de infraestruturas e de investimentos? O que temos a aprender com Machu Picchu, México, Chichén Itzá, Havana, Buenos Aires?

REFERÊNCIAS

- CASTRO, E. A. *et al.* The triple helix model as a motor for the creative use of telematics. **Research Policy**, v. 29, issue 2, p. 193-203, 2000.
- CHADWICK, G. A. **A system's view of planning**. London: Pergamon Press, 1970.
- DENTINHO T. P. New challenges for sustainable growth. *In*: CAPELLO, R.; DENTINHO, T. P. (Eds.). **Networks, space and competitiveness**. London: Edward Elgar Publishing, 2011. c. 11.
- FINI, R. *et al.* Complements or substitutes? The role of universities and local context in supporting the creation of academic spin-offs. **Research Policy**, v. 40, issue 8, p. 1113-1127, 2011.
- FLORIDA, R. **The rise of the creative class**: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life. [s.l.]: [s.n.], 2002. (International Edition).
- FRANK, A. G. **The development of underdevelopment**. London: NEF Press, 1966.
- FURTADO, C. Economic development of Latin America: historical background and contemporary problems. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- HÉRAUD, J. A. Reinventing creativity in old Europe: a development scenario for cities within the Upper Rhine Valley cross-border area. **City, Culture and Society**, v. 2, issue 2, p. 65-73, 2011.
- PAELINCK, J. La teoría del desarrollo regional polarizado. **Revista de Economía Latinoamericana**, n. 9, 1963.
- QUESNAY, F. **O quadro económico**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1758.
- STEPHENSON, W. **A study of behaviour**: Q technique and its methodology. Chicago: University of Chicago Press, 1953.
- STOHR, W. B. **Regional development**: experiences and prospects in Latin America. Paris: Mouton, 1975.
- TÖDTLING, F. Regional development, endogenous. *In*: KITCHIN, R.; THRIFT, N. **International Encyclopedia of Human Geography**. New York: Elsevier, 2009.
- VAN LINDERT, P.; VERKOREN, O. Decentralized development in Latin America. **GeoJournal Library**, v. 97, p. 1-22, 2010.
- VAN ZEIJL-ROZEMA, A.; FERRAGUTO, L.; CARATTI, P. Comparing region-specific sustainability assessments through indicator systems: feasible or not? **Ecological Economics**, v. 70, issue 3, p. 475-486, 2011.
- VON THUNEN, J. H. **Isolated state**: an English edition of Der isolierte Staat. Tradução de Carla M. Wartenberg. Oxford; New York: Pergamon Press, 1826.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- FLORES, S. R. **La novelesca historia de Alberto del Canto fundador de Saltillo**. Saltillo: Ed. Libros del México, 1983.

A ABORDAGEM TERRITORIAL DO PROGRAMA LEADER NA EUROPA E SUA TRANSFERÊNCIA INSTITUCIONAL AO CONTEXTO LATINO-AMERICANO: UMA ANÁLISE CRÍTICA

João Paulo Ghesti¹
Sandro Pereira Silva²

RESUMO

Este artigo tem como objetivo discutir alguns pontos centrais considerados pela literatura sobre transferência de política pública (*policy transfer*). A referência empírica foi a implementação de políticas nacionais de desenvolvimento rural na América Latina, sobretudo a partir dos anos 2000, tendo como base a abordagem territorial. Os princípios fundamentais destas políticas foram emulados do programa Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (Leader), que surgiu na União Europeia (UE) em 1991, cujo objetivo foi apresentar um enfoque multissetorial e integrado para a dinamização de espaços rurais com base em projetos territoriais inovadores. No entanto, algumas fragilidades sobre o modo como essa “transferência” foi conduzida para o contexto latino-americano, com a não observação de questões institucionais próprias da trajetória histórica da região, podem influenciar diretamente o sucesso ou o fracasso das políticas.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, vários países latino-americanos criaram programas ou estruturas institucionais para a implementação de políticas nacionais de desenvolvimento rural, tendo como base a abordagem territorial (AT). De maneira geral, estas políticas tiveram como principal referência normativa o programa Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (Leader), que surgiu na União Europeia (UE) em 1991, tendo como objetivo apresentar um enfoque multissetorial e integrado para a dinamização de espaços rurais com base em projetos territoriais inovadores.

No entanto, nessa conjuntura, a literatura vem apontando fragilidades sobre o modo como a “transferência” desse tipo de política pública tem sido conduzida em um contexto latino-americano, com a não observação de questões institucionais próprias da trajetória histórica da região que podem influenciar diretamente no sucesso ou no fracasso das políticas.

1. Bacharel em gestão do agronegócio pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em ciências sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília (Ceppac/UnB). *E-mail*: <joaoghesti@hotmail.com>.
2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea e doutorando em economia na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

Nesse sentido, o que se pretende, neste trabalho, é proceder a uma análise em abstrato do modelo de AT proposto pelo programa Leader na UE, e, concomitantemente, problematizar sobre a viabilidade de sua utilização como referência normativa para a implementação de programas baseados nesta abordagem em países da América Latina. O objetivo, portanto, em um primeiro momento, é construir um quadro analítico em abstrato, a ser aplicado, posteriormente, em outros trabalhos, aos casos concretos de políticas públicas inspiradas pela AT fora do contexto europeu. De todo modo, embora não se atenha a algum programa latino-americano em particular, a generalização contida neste quadro analítico contribui, ao lançar luz sobre as particularidades e as limitações da transferência de políticas em um contexto institucional para outro. Para tanto, utilizou-se o arcabouço conceitual do *policy transfer lesson drawing* a respeito das restrições ao processo de transferência de políticas públicas.

2 A ABORDAGEM TERRITORIAL LEADER E SUA "TRANSFERÊNCIA" PARA A AMÉRICA LATINA

O programa Leader contou com três fases distintas de implementação: o Leader I (1991-1993), o Leader II (1994-1999) e o Leader + (2000-2006). Entre os mais importantes componentes dessa iniciativa, destacam-se: *i*) a abordagem *bottom-up*; *ii*) o estabelecimento de uma estratégia territorial; *iii*) a abordagem integrada e multissetorial; *iv*) o desenvolvimento do potencial local, ressaltando o valor da identidade local; *v*) a parceria horizontal e público-privada; *vi*) uma gestão descentralizada e completa de fundos; e *vii*) a formação de redes.

No que tange à sua AT, a estratégia proposta pelo programa Leader consiste mais em um método de mobilizar e incentivar o desenvolvimento nas comunidades rurais locais, do que em um conjunto fixo de medidas a serem implementadas. Uma característica importante e original da abordagem Leader baseia-se na construção de parcerias locais entre os setores público e privado, denominada grupos de ação local (GALs), podendo ser criados especificamente para a obtenção do apoio Leader ou ser baseados em parcerias previamente existentes. Em um plano coletivo, os territórios como um agregado das competências individuais são incentivados a explorar novas formas de tornarem-se ou permanecerem competitivos e a utilizar da melhor maneira as suas potencialidades (Comunidades Europeias, 2006).

A partir dos anos 1990, a emergência de um enfoque territorial para o desenvolvimento rural nos países da Europa suscitou um intenso debate a respeito da possibilidade de sua replicação na América Latina. Organizações como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e o Banco Mundial insistiram, com ênfase bastante normativa, na adoção deste enfoque. Neste sentido, a partir do início dos anos 2000, na região, são operacionalizados diversos programas que, de alguma maneira, auxiliaram na disseminação dessa estratégia em programas específicos em vários países da região. Entre eles podem ser citados: o Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural (Incoder), na Colômbia (Perafán, 2007); o Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (Inta), na Argentina (Ghesti, 2013); a Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), no México (Torres e Macías, 2009); e o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (Pronat), no Brasil (Silva, 2013).

Assim, a América Latina passou a se tornar um terreno fértil para a experimentação em desenvolvimento rural com enfoque territorial. No entanto, a "transferência" dessa referência normativa de política pública para outros contextos nacionais ocorreu de forma diferenciada entre os diversos países que implementaram esse tipo de experiência.

Embora a AT seja apontada como uma nova forma de se estabelecer relações políticas de planejamento da ação governamental entre Estado e sociedade, existem muitas críticas sobre a forma e a trajetória de elaboração e implementação das políticas expressas sob tais estratégias na América Latina, inclusive pelo fato de ser derivada de um programa vindo de um contexto econômico, social e regional tão distinto como o da UE.

De acordo com Dolowitz (2003), o processo de *policy transfer*, como é conhecido na literatura internacional, envolve uma multiplicidade de interações entre as possibilidades referentes a: o que é transferido ou o que pode o ser; as estratégias e os processos envolvidos na transferência de informações de um ambiente para outro; os agentes envolvidos no processo; e o que os motiva a se engajarem em uma transferência. As razões que levam os atores a se engajarem em um processo como este variam desde justificativas a uma ação já adotada ou a uma decisão já feita a respeito da utilização de um modelo estrangeiro ou ideia para solucionar um problema político real percebido ou alguma falha.

Outro conceito importante nesse tipo de análise é o de *lesson drawing*, que envolve um contexto mais particular de transferência, podendo dar-se por meio de emulação, hibridização, síntese e/ou inspiração. Rose (1993) qualificou o *lesson drawing* como uma atividade prática, baseada em observações empíricas, na qual lições são tiradas como ferramentas para orientarem a ação. Para o autor, o *lesson drawing* envolve várias etapas em sua operacionalização, por se tratar de um processo em que um conhecimento sobre um programa em um país é aplicado no desenho de um novo programa em outro país. Cada etapa irá determinar o grau de “fungibilidade” de uma política ou instituição, isto é, mobilidade, adaptabilidade, ou transferibilidade de uma lição entre contextos institucionais diferentes. Para a análise do potencial de fungibilidade de uma instituição entre contextos institucionais diferentes, o autor propôs sete categorias: *i*) singularidade de um programa; *ii*) instituições como meios necessários; *iii*) recursos como restrição; *iv*) complexidade de um programa; *v*) escala de mudanças; *vi*) impacto da interdependência; e *vii*) valores definindo objetivos. Estas etapas serão bastante úteis para a análise da fungibilidade no processo de difusão da AT do programa Leader para o contexto latino-americano.

3 A FUNGIBILIDADE DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO LEADER

São discutidas a seguir, com base nas sete categorias de análise contidas no arcabouço conceitual das contingências que afetam o processo de *lesson drawing* (Rose, 1993), os fatores favoráveis e os limitantes dessa tentativa de se difundir, nos países da América Latina, o mesmo referencial proposto para uma estratégia de desenvolvimento rural na UE presente no programa Leader. A partir do confronto entre comunalidades ou dissonâncias verificadas, de um modo ainda que exploratório, procura-se levantar alguns aspectos qualitativos no sentido de um possível padrão de difusão de políticas públicas circunscrito ao contexto latino-americano.

3.1 Primeira categoria: a singularidade de um programa

De acordo com Rose (1993), em *lesson drawing* um programa único quer dizer inimitável literalmente. Assim, *quanto menos elementos de singularidade um programa apresentar, mais fungível ele será*. Um programa não precisa ser uma réplica exata de cada elemento da fonte original. Desde que equivalências funcionais possam ser substituídas, um programa novo não terá carência em nada essencial em relação ao modelo original. No entanto, os programas que se restringem a determinados lugares, como os destinados a prover assistência às famílias de agricultores, isto é, uma medida relacionada ao contexto das áreas rurais, seriam melhor

definidos como programas “dependentes do contexto”. Desta forma, contanto que o contexto seja o mesmo, este tipo de programa, em princípio, pode ser transferível de um país para outro.

No que tange à AT, a estratégia normativa prevista no programa Leader caracteriza-se como uma iniciativa voltada ao desenvolvimento das capacidades endógenas das zonas rurais da UE. Segundo as Comunidades Europeias (2006), a partir de 2007, a iniciativa seria integrada à política de desenvolvimento rural global da Comunidade Europeia, sendo incluída nos programas de desenvolvimento rural regionais e nacionais apoiados pela UE por meio do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader), criado também em 2007.

Dessa forma, a iniciativa Leader – que nasceu justamente ao propósito de proporcionar aos países-membros da UE uma espécie de laboratório para o desenvolvimento de capacidades locais e para a experimentação e a difusão de lições a respeito de novas formas de satisfação das necessidades das comunidades rurais – é considerada, aqui, como um programa dependente do contexto. Outro ponto a se acrescentar neste sentido é que esta abordagem surgiu da convergência em torno de problemas comuns aos países europeus. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2003), devido às mudanças nos padrões de consumo e da concorrência externa, além de outros fatores econômicos e sociais, os países-membros da OCDE passaram a perceber a necessidade de diversificar suas atividades rurais; a partir desta percepção, então, novas formas de políticas públicas para o mundo rural em um contexto de globalização começaram a emergir.

É nesse sentido que Rose (1993) argumentou que, em princípio, um programa único poderia tornar-se fungível pelo fato de tratar de problemas para os quais haja um paralelo entre várias jurisdições. Acrescenta-se, aqui, o inverso também: um programa dependente do contexto pode também tornar-se único e, em alguns casos, “infungível”. Nesta perspectiva, por exemplo, apesar de a abordagem Leader caracterizar-se como um programa dependente do contexto, devido a certas particularidades subjacentes, ela pode também tornar-se um programa único: ela requer um contexto com elementos bastante específicos.

Uma característica importante dessa abordagem diz respeito às estratégias locais de desenvolvimento por zona. Em uma abordagem por zona, a zona-alvo para a aplicação da política consiste em um território pequeno, homogêneo e socialmente coerente, frequentemente caracterizado por tradições comuns, uma entidade local e um sentimento de pertencimento ou necessidades e expectativas comuns. Como condição necessária, a localidade escolhida deve possuir coerência e massa crítica suficientes em termos de recursos humanos, financeiros e econômicos, para formar a base de uma estratégia de desenvolvimento local viável (Comunidades Europeias, 2006). Mais ainda, além de uma cultura participativa, esta abordagem pressupõe cooperação, inovação em *lato sensu* e ações integradas e multissetoriais.

Apesar de a questão não se resumir somente a capital social, em uma zona que, por exemplo, não possua um capital social suficiente, a AT pode transformar-se em um programa único, pois este elemento é praticamente impossível de ser copiado; por outro lado, em zonas com recursos paralelos em termos de capital social, a AT pode tornar-se um programa dependente do contexto e fungível, segundo a definição de Rose (1993).

3.2 Segunda categoria: instituições como meios necessários

O termo instituições em *lesson drawing* refere-se às organizações formais do governo envolvidas na implementação e na oferta de programas públicos. Neste sentido, apesar de as instituições estarem necessariamente envolvidas na oferta de programas públicos, isso não implica que sejam

importantes *per se*. Quando um programa não demanda uma forma institucional específica, várias formas organizacionais podem ser consistentes a um objetivo dado. Desta forma, uma instituição pode ser substituída por outra equivalente. Portanto, “quanto mais substituíveis forem as instituições envolvidas na execução de um programa, mais fungível será esse programa” (Rose, 1993, p. 124).

De acordo com Rose (1993), a fungibilidade de um programa depende do quanto sua oferta exige uma forma institucional específica ou, ao contrário, se existe permutabilidade entre as instituições envolvidas, o que não implica necessariamente uma forma idêntica entre os procedimentos organizacionais, mas uma equivalência funcional entre eles. Segundo o autor, o primeiro passo necessário ao processo de *lesson drawing* consiste em verificar se a jurisdição que quer importar um programa possui capacidade institucional para isso.

Em uma perspectiva bastante simplista e reducionista, o cerne da AT presente na estratégia Leader poderia ser resumido em dois preceitos: construção de parcerias locais entre os setores público e privado; e abordagem ascendente de tomada de decisões. A princípio, estes preceitos não requerem nenhuma instituição específica para sua operacionalização. Nesta perspectiva, isoladamente das demais, a AT pode mostrar-se altamente fungível, pois, por sua generalidade neste aspecto em particular, poderia, *em tese*, aplicar-se a qualquer caso concreto em que existam capacidades institucionais. Todavia, devido à complexidade inerente à abordagem, para esta abordagem as instituições *per se* constituem uma condição necessária, mas não suficiente para a consolidação da AT como instituição bem-sucedida.

Retomando a primeira categoria de análise: a AT exige elementos contextuais bastante específicos como condição necessária. Neste sentido, a localidade escolhida deve possuir coerência e massa crítica suficientes em termos de recursos humanos, financeiros e econômicos, para formar a base de uma estratégia de desenvolvimento local viável. Uma vez presente esses elementos em uma localidade, a abordagem constitui um programa dependente do contexto e, portanto, na sua transferência para essa jurisdição, as instituições constituem uma condição necessária e suficiente para o transplante da abordagem. Caso contrário, na falta destes elementos contextuais específicos, a AT torna-se um programa único, infungível, portanto, em seus efeitos ou consolidação, e, por isso, as instituições tornam-se uma condição necessária, mas não suficiente. Desta forma, em uma perspectiva desconectada da primeira categoria de análise e das implicações advindas do seu uso, a AT pode mostrar-se altamente fungível no que diz respeito à configuração institucional. Entretanto, paradoxalmente, a abordagem pode mostrar-se ao mesmo tempo fungível quanto à forma e infungível quanto ao conteúdo.

Subjacente a esses dois preceitos está a necessidade de “capacidades institucionais” bastante específicas e difíceis de serem imitadas. Além de mudanças na superestrutura, observadas à primeira vista, referentes à conformação dos programas com ênfase na construção de parcerias e abordagem ascendente, a transferência da AT implica, acima de tudo, capacidades institucionais no nível da estrutura. De acordo com as Comunidades Europeias (2006), o primeiro passo na aplicação da abordagem Leader diz respeito à criação de capacidades locais. Os agentes locais devem ter ou adquirir as capacidades necessárias em termos de estrutura e recursos humanos necessários a atividades específicas, além de competências financeiras para gerir essas atividades. Aqui, a criação de capacidades não representa uma atividade individual, mas uma atividade coletiva, a partir da qual diferentes agentes rurais tomam consciência da abordagem e do seu modo de aplicação. Tarefa esta, portanto, altamente complexa que exige tempo e recursos, com resultados verificáveis, muitas vezes, indiretamente e em longo prazo.

3.3 Terceira categoria: recursos como restrição

De acordo com Rose (1993), leis, funcionários públicos e recursos financeiros são os três recursos necessários para a criação de programas públicos. Um programa não pode ser transferido se não puder ser fixado em forma de lei.

Programas, em geral, variam grandemente quanto a seu *mix* de recursos. Alguns podem ser intensivos em leis e regulação; outros, intensivos em dinheiro; e outros, ainda, podem ser intensivos tanto em trabalho quanto em dinheiro. Aqui, a fungibilidade não requer que os recursos sejam idênticos, mas, pelo menos, que sejam equivalentes. Assim, “quanto maior for a equivalência de recursos entre governos, maior será a fungibilidade de um programa” (Rose, 1993, p. 127).

Para Rose (1993), os recursos pecuniários constituem uma espécie de fator limitante, ou seja, a implementação de um programa exige uma quantidade mínima de dinheiro, e quanto maior for a demanda por recursos, menor será a capacidade das agências públicas em financiar programas. Segundo o autor, quando os formuladores de políticas públicas começam a reclamar sobre a falta de investimento, isso significa que os propósitos de um programa possuem baixa prioridade política.

No que tange à AT, a iniciativa Leader foi introduzida como uma iniciativa comunitária financiada pelos fundos estruturais comunitários. Uma característica desta iniciativa que já conta com três gerações é o aumento substancial, não apenas na porcentagem de territórios comunitários em que a abordagem vem sendo aplicada e no número de grupos Leader, mas também no nível de financiamento atribuído a abordagens do mesmo tipo. Em relação ao Leader I, o Leader II demandou um aumento da ordem de 397% em financiamento, quase o quádruplo, e o Leader + em relação ao Leader II demandou um aumento aproximado de 120%; em comparação ao Leader I, houve um aumento da ordem de 476%. Acima de tudo, o retorno desse financiamento pode não ser contabilizado diretamente, e gerar frutos apenas em longo prazo. Em 2007, a abordagem passou a ser integrada à política de desenvolvimento rural global da UE, sendo incluída nos programas de desenvolvimento rural regionais e nacionais apoiados pela UE no âmbito do Feader (Comunidades Europeias, 2006).

Além de ser intensiva em dinheiro, a AT também o é em relação a trabalho ou recursos humanos. Retomando a segunda categoria: a construção de parcerias entre o setor público e o privado requer forte ênfase na criação de capacidades administrativas para estimular e apoiar a concepção dos GALs (Comunidades Europeias, 2006). Ademais, além de ser intensiva em dinheiro e trabalho, embora os conceitos jurídicos de território e grupos de trabalho sejam altamente fungíveis em abstrato, a AT implica muitos elementos que não podem ser regulamentados ou exigidos por lei, abrangendo a esfera dos comportamentos individuais e coletivos que não podem ser “criados por decreto”.

3.4 Quarta categoria: complexidade de um programa

De acordo com Rose (1993), em sua forma mais simples, um programa envolve um *link* direto entre uma única causa e um único efeito; ou seja, para alcançar X, então faça A. Entretanto, um programa complexo envolve uma multiplicidade de causas operando direta e indiretamente para produzir outra multiplicidade de efeitos; ou seja, para alcançar X e Y, então faça A, B e C, que produziram resultados indiretamente influenciados por F e G, e assim por diante. Assim, quanto mais simples for a estrutura de causa e efeito de um programa, mais fungível ele será (Rose, 1993, p. 132).

Dessa forma, um programa simples terá um “objetivo único”, seja ele ambicioso ou pequeno. Mesmo que um objetivo seja difícil, ele será menos complexo do que perseguir três ao mesmo tempo; um objetivo único evita conflito entre metas concorrentes, ao passo que um programa complexo demanda *trade-offs* entre objetivos. Por sua vez, *quanto menos numerosas e mais direitas* forem as causas de um resultado almejado, maior será a probabilidade de fungibilidade de um programa, pois haverá pouco a ser transferido. Os programas mais simples caracterizam-se, também, por possuir *foco empírico*, quer dizer, seus objetivos podem ser confiável e objetivamente identificados e verificados. Um foco empírico permite identificar a que um programa destina-se a realizar e, conseqüentemente, avaliar a eficácia de sua transferência.

Por outro lado, a “familiaridade” em determinada área política simplifica o processo de *lesson drawing*. Quando a forma de um programa operar em uma jurisdição torna-se bastante conhecida a análise da transposição de um programa para outro contexto político torna-se mais simples. Todavia, quando um terreno político é ainda inexplorado, os resultados de uma experiência nesse campo tornam-se incertos. Por fim, quanto maior for o “grau de imprevisibilidade” associado a um programa, mais difícil será tirar alguma lição sobre ele. Embora a previsibilidade nunca seja absoluta, programas que não acarretam grandes impactos políticos podem ser associados a um alto grau de previsibilidade, ao passo que programas categorizados, por exemplo, como econômicos, apresentando alta relevância social e política, possuem conseqüências menos previsíveis (Rose, 1993).

No que tange à AT, a abordagem Leader caracteriza-se como uma metodologia que – devido a seu alto grau de generalidade já constatado na segunda categoria, podendo mostrar-se altamente fungível no que se refere à configuração institucional – não possui objetivos predeterminados em abstrato, pois não representa um conjunto fixo de medidas a serem implementadas, e, por isso, os objetivos e o foco dado à AT podem variar no mesmo sentido que as configurações institucionais nos casos concretos. Entretanto, a abordagem, em sua difusão na forma de consensos e orientações, geralmente faz-se acompanhar de algumas variações aos objetivos prioritários para os fundos estruturais da Comunidade Europeia.

Como causas para o desenvolvimento e ajustamento estrutural das regiões com atrasos de desenvolvimento, a abordagem Leader implica a reconversão econômica e social dessas regiões, bem como o desenvolvimento de novas atividades e fontes de emprego. Neste sentido, a abordagem Leader apresenta-se bastante complexa em relação às causas de seus resultados almejados.

No que se refere a foco empírico, familiaridade e previsibilidade, a AT mostra-se altamente genérica e abstrata, o que, segundo o arcabouço conceitual proposto por Rose (1993), aumenta substancialmente sua complexidade e, em tese, deveria também diminuir sua fungibilidade. No entanto, o que se observa é justamente o oposto: a AT tem sido amplamente difundida por organismos multilaterais de apoio e cooperação e amplamente adotada por países latino-americanos. Neste ponto, mais uma vez o peso da segunda categoria se faz sentir.

De acordo com Comunidades Europeias (2006), a seleção de projetos, pagamento, acompanhamento, controle e avaliação é delegada aos GALs. Entretanto, o grau de autonomia dos GALs pode variar, de forma considerável, em função do modo de organização e do contexto institucional específicos dos Estados-membros, uma vez que não estão obrigados a respeitar um conjunto fixo de medidas. Assim, do mesmo modo que a configuração institucional, o foco empírico assume uma feição genérica e, portanto, vaga. Isso porque a principal diferença entre as medidas mais tradicionais e a abordagem Leader consiste no fato de que

esta se caracteriza por indicar “como” proceder, ao passo que aquelas indicam “aquilo” que há de se fazer. Neste último caso, a identificação e a verificação de objetivos tornam-se muito mais fácil. Dialeticamente, essa característica da AT, por conta de sua generalidade, ao mesmo tempo em que facilita a difusão ou a profusão desta abordagem, torna o processo de transferência mais complexo.

3.5 Quinta categoria: escala de mudanças

Normalmente, grandes mudanças são mais difíceis de serem alcançadas do que pequenas mudanças. No arcabouço conceitual do *lesson drawing*, Rose (1993) assumiu por definição que um programa novo é uma forma de mudança não incremental. No entanto, inovação não se confunde com extensão de mudanças: a criação de um programa pode envolver uma pequena ou grande diferença em relação à demanda por recursos ou em relação a seus impactos. Assim, “quanto menor for a escala de mudanças resultante da adoção de um programa, mais fungível será esse programa” (Rose, 1993, p. 135).

Quanto à análise do contexto institucional que abriga a adoção de novos programas, embora Rose (1993) não procure explicar como as instituições estão enraizadas em estruturas sociais determinadas, ele inclui esta dimensão em seu conceito de fungibilidade no que diz respeito à escala de mudança institucional. Desta forma, quanto maior for o número de programas já estabelecidos em um contexto institucional, maior será a escala de mudanças, pois um programa novo não afeta diretamente apenas seu público-alvo, mas também traz consequências para outros programas já estabelecidos na mesma área política. Assim, nesta perspectiva, os programas do passado perpetuam seu legado: administradores e beneficiários de programas já estabelecidos demandariam um esforço maior no sentido de convencimento quanto às vantagens de adoção de uma medida que possa muitas vezes ir de encontro às suas práticas já rotinizadas, sejam quais forem os méritos do novo programa.

No que se refere à AT, no contexto da UE, a abordagem Leader surgiu como um envolvimento gradual das comunidades locais no acréscimo de valor aos recursos locais, dando origem a uma abordagem ascendente por zona. O principal consenso resultante disso foi que as estratégias de desenvolvimento rural seriam mais eficazes se fossem decididas e implementadas a nível local pelos próprios agentes locais, acompanhadas de procedimentos claros e transparentes, com o apoio das administrações públicas competentes e de assistência técnica necessária para a transferência de boas práticas (Comunidades Europeias, 2006).

Nessa dinâmica, a partir do momento que diferenciação e agregação de valor passam a ser aspectos cruciais para os mercados de qualidade nos sistemas agroalimentares, os países desenvolvidos da Europa precisaram criar novas abordagens para que as políticas públicas estimulassem o desenvolvimento econômico, a inovação e o aumento da produtividade. Consequentemente, a ação do Estado passou a caracterizar-se por uma maior descentralização e permeabilidade ao diálogo e interação com outros atores sociais no desenho e na implementação de políticas públicas. Neste sentido, retomando a primeira categoria, a iniciativa Leader “nasceu” como um laboratório para incentivar respostas inovadoras para velhos e novos problemas rurais em um contexto determinado. Portanto, a AT emerge como uma mudança incremental para o contexto europeu; os países da UE evoluíram gradual e “naturalmente” nessa direção, no sentido de construir as condições endógenas necessárias para avançar neste sentido. Retomando a segunda e a terceira categorias, essas condições endógenas, que irão constituir o capital territorial de cada região, são bastante específicas ao contexto europeu.

De acordo com Rose (1993), quando o *lesson drawing* ocorre por meio das fronteiras nacionais, a escala de mudanças aumenta, pois a lição ou o programa, além de ser novo para a jurisdição que o adota, ainda opera em um ambiente diferente. Desta forma, considerando-se todas as categorias apresentadas anteriormente, a AT, nos moldes europeus, mostra-se como uma lição extremamente complexa e difícil, podendo apresentar-se até mesmo paradoxal no seu transplante a outros contextos. Em sua transferência a outro contexto, a AT, que se apresenta como uma lição dependente do contexto para os países europeus, pode tornar-se uma lição única e, portanto, inimitável em jurisdições que não possuam a qualificação necessária em termos de capacidades institucionais para a adoção desta lição; quando isso acontece, a AT pode, paradoxalmente, mostrar-se ao mesmo tempo fungível quanto à sua forma e infungível quanto ao seu conteúdo, pois depende de elementos contextuais bastante específicos e configurações institucionais bastante genéricas; ainda por cima, é altamente intensiva em recursos financeiros e humanos e demanda elementos culturais que não podem ser exigidos por lei ou “criados por decreto”.

Consequentemente, a transferência da AT para um contexto que não possua a qualificação necessária em termos de capacidades institucionais torna-se uma tarefa duplamente difícil: mais do que mudanças na superestrutura que requerem familiaridade no sentido de internalização de preceitos e conceitos, a abordagem exige, ainda, elementos contextuais bastante específicos que são difíceis ou impossíveis de serem imitados. Portanto, nessa situação em particular, antes de tudo, a abordagem pressupõe uma mudança em qualidade, com a construção de uma estrutura que dê sustentação à superestrutura almejada, e, se e somente se isso acontecer, é que se passa ao próximo passo, ou seja, ao apoio aos atributos específicos dos territórios. Aqui, a ordem dos fatores influencia os resultados, pois não é com uma simples mudança nas regras formais que se constrói uma infraestrutura que dê sustentação às instituições formais desejadas.

3.6 Sexta categoria: impacto da interdependência

A interdependência existe quando um programa em uma jurisdição é influenciado por outros programas que abordam um problema correlacionado em outra jurisdição; apesar de serem paralelos, os programas interagem de alguma forma. Mesmo que os formuladores de políticas públicas ignorem o que se passa em outros lugares, em um sistema interdependente, os efeitos de um programa são o resultado das interações entre suas ações e as dos outros. Assim, “quanto maior for a interdependência entre programas adotados em jurisdições diferentes, mais fungível será o impacto de um programa” (Rose, 1993, p. 136).

A interdependência pode variar grandemente, conforme o contexto em que um programa se insere. A interdependência internacional fica sempre patente em programas de defesa nacional. Quando nações interdependentes diferem grandemente na escala de seus recursos, as nações menores ficam indiretamente forçadas a prestar atenção às ações das nações maiores. Em política econômica, a interdependência funcional torna-se mais transparente. Os fluxos de comércio internacional movimentam dinheiro, bens e serviços entre as fronteiras nacionais; nessa dinâmica, os programas de comércio em uma jurisdição dependem necessariamente do sucesso de programas executados em outras jurisdições que se relacionam no intercâmbio internacional de importação e exportação (Rose, 1993).

Nesse caso, para que os efeitos da AT sejam fungíveis, torna-se necessário uma abordagem holística ou sistêmica em detrimento a uma abordagem setorial ou fragmentada. Não basta, porém, que programas ou ações sejam reunidos em uma matriz e continuem

a operar independentemente, mas que estejam coordenados em um todo coerente interdependentemente, ou seja, que “conversem” entre si, aproveitando sinergias e evitando a duplicação de esforços.

Além disso, a implementação da AT, conforme se verificou no contexto europeu, também comportou a formação de redes institucionais por meio das quais foram realizadas inúmeras atividades práticas de apoio, tais como: preparação de publicações sobre diferentes aspectos do desenvolvimento rural; organização de seminários; análise de ações de desenvolvimento rural com o intuito de identificar boas práticas; identificação de tendências de evolução nas zonas rurais; gestão de sítios *web*; apoio à procura de parceiros potenciais para os grupos Leader; e lançamento de projetos de cooperação (Comunidades Europeias, 2006).

Entretanto, na esfera mais ampla da sociedade, a promoção do desenvolvimento rural costuma ser associada à pobreza, com a demanda por estratégias específicas de discriminação positiva que muitas vezes traduz-se na introdução de um viés marcadamente assistencial às populações e regiões rurais, tendo o efeito não antecipado de excluí-las de todo um rol de programas e políticas de dinamização econômica e fomento à inovação. Portanto, a superação do viés setorial envolveria também uma mudança nos quadros mentais da burocracia governamental, de pesquisadores e até mesmo das próprias populações rurais, que associam o rural à pobreza e à imagem de um lugar destinado à produção de bens primários, reforçando ainda mais o viés setorial (Favareto, 2010).

Assim, para que a AT seja fungível em seus efeitos na promoção de um desenvolvimento sustentável, um território precisa associar os diferentes setores econômicos e sociais presentes em uma região em torno de projetos coletivos estratégicos e ações multisetoriais, com vistas a criar sinergias na produção de um bem comum ao território como um todo. O reforço do diálogo e da cooperação entre os diversos agentes rurais, públicos e privados, passa a ser essencial nesse processo.

3.7 Sétima categoria: valores definindo objetivos

Valores influenciam a atividade de *lesson drawing* somente quando são relevantes para a política em questão. A relevância política atribuída a certas questões, particularmente por parte do eleitorado, pode proporcionar suporte para a adoção de uma lição, quando esta se apresenta e é vista como um meio válido para a realização de objetivos valorizados. Assim, qualquer lição consistente com valores consensuais irá receber apoio por parte de políticos de qualquer filiação partidária. Desta forma, os agentes políticos impõem restrições normativas (poder de veto) em *lesson drawing*, pois, “quanto maior for a consistência entre os valores dos formuladores de políticas públicas e os valores subjacentes a um programa, maior será a fungibilidade desse programa” (Rose, 1993, p. 141). Quando os agentes políticos examinam as lições em outras partes do mundo, sua percepção é seletiva, pois estão inclinados a ver o que gostariam de ver e a ignorar o que seja adverso. Isto é, à percepção seletiva combina-se também a adaptação seletiva às circunstâncias.

Como Rose (1993) colocou a questão, sejam quais forem suas determinantes, por exemplo, racionalidade limitada, ideologia ou até mesmo oportunismo, tal percepção pode não corresponder ou não se “encaixar” em uma realidade objetivamente dada. Os agentes políticos estão sujeitos a ter uma percepção não muito afinada com suas “reais” capacidades ou limitações institucionais, as quais, muitas das vezes, podem ser melhor percebidas por técnicos ou funcionários públicos, por lidarem com as questões práticas ou instrumentais de uma política pública. Deste modo, apesar de um programa ser fungível, pelo fato de ir ao encontro dos anseios seja de toda

uma coletividade, seja de um pequeno grupo, uma elite política ou um grupo de pressão, o que facilita ou estimula a adoção de uma determinada lição, não necessariamente resulta disso que o programa será viável em termos práticos ou, como se diz, irá “pegar”, isto é, consolidar-se como uma instituição bem-sucedida.

A partir do arcabouço conceitual proposto por Rose (1993), em linhas gerais, as restrições ao *lesson drawing* poderiam ser consideradas como “restrições normativas”, exercidas pelos agentes políticos; e “restrições técnicas ou contextuais”, exercidas pelas condições específicas da jurisdição importadora, incluindo-se, aqui, os recursos como restrição. Isso posto, este trabalho acrescentaria uma pequena alteração à categoria de análise proposta pelo autor, ao colocar os recursos como restrição em evidência, resultando na seguinte categoria: *quanto mais alinhadas forem as variáveis normativas com as variáveis contextuais na concepção de um programa, mais fungível será a consolidação deste programa*. Assim, de acordo com a perspectiva proposta aqui, uma determinada lição poderia mostrar-se, ao mesmo tempo, fungível em termos normativos e “infungível” em termos técnicos. Neste sentido, a fungibilidade “plena” depende tanto da consistência entre os valores dos formuladores de políticas públicas e os valores de um programa, quanto da sintonia “realista” desta consistência de valores com as capacidades e limitações institucionais de uma jurisdição.

Do exposto até agora, pode-se depreender que a fungibilidade de um programa, em alguns casos, pode não estar necessariamente associada à sua eficiência ou eficácia. A este tipo de fungibilidade identificado neste trabalho chamamos de “espraçamento internacional de lições”, ou seja, a disseminação de uma lição racionalmente atraente e justificável e, também, altamente generalizável a qualquer contexto institucional, mas dificilmente eficiente ou eficaz no que se refere à transferência do seu conteúdo, tornando-se menos atrativa à medida que o tempo passa e suas contradições internas começam a aflorar, caso não seja planejada uma estratégica institucional de implementação que dialogue diretamente com o contexto local específico.

Nessa dinâmica, com seu espraçamento generalizado, as ideias produzidas nos países de vanguarda tornam-se hegemônicas, ao serem propagadas por organismos multilaterais de cooperação internacional, ocorrendo o que Favareto (2010) chama de incorporação por adição ao léxico dos formuladores de políticas. Com isso, ao mesmo tempo em que se legitimam no seu contexto de origem, essas ideias tornam-se politicamente desejáveis em outras jurisdições, ao fomentarem, por vezes indiretamente, a idealização de um nivelamento a um patamar hegemônico ou um *catch up* rápido e fácil. No entanto, à medida que estas ideias não se fazem acompanhar das capacidades materiais endógenas que dão sustentabilidade aos projetos criados simbioticamente às condições dos próprios países que os disseminam, tal estratégia passa a perder credibilidade no plano interno.

Dessa forma, supondo que, em algum lugar no tempo, por qualquer motivo que seja, quando uma jurisdição deixa-se seduzir pelos apelos do *siren's call*, em um processo bastante assimilado ao *lesson drawing* em aparência, ocorreria uma *lure*, isto é, a adesão a um projeto politicamente desejável e facilmente adaptável no curto prazo, mas tecnicamente inviável no médio e no longo prazos, pois não é suportado pelas reais capacidades institucionais da jurisdição acolhedora.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os preceitos normativos difundidos pelo programa Leader, conforme debatidos neste trabalho, mostram-se bastante genéricos e abstratos, podendo acomodar-se a qualquer contexto institucional sem distinção. Sua AT pode conformar-se em diferentes estruturas institucionais,

independentemente (no curto prazo) do contexto ou da trajetória peculiar a cada jurisdição, devido ao alto grau de generalidade que ela abrange. À luz do conceito de fungibilidade de programas, conforme discutido, esta abordagem apresenta uma característica interessante em um contexto latino-americano: a fungibilidade abstrata de instituições unida à fungibilidade de sua desejabilidade política.

A esse tipo especial de fungibilidade damos o nome de “espraiamento internacional de lições”, que se refere à disseminação de uma lição racionalmente atraente e justificável e, também, altamente generalizável a qualquer contexto institucional. Entretanto, quando se leva em conta as capacidades ou as limitações institucionais, a AT tem se mostrado pouco eficiente ou eficaz no que se refere à transferência do seu conteúdo, tornando-se menos atrativa à medida que o tempo passa e suas contradições internas começam a aflorar. Neste trabalho, o termo “espraiamento” denota a ideia de um movimento de disseminação como uma onda: a propagação de uma lição que apresenta um ímpeto ou força inicial que, no entanto, vai esvaindo-se gradativamente com o passar do tempo, uma vez que sua base normativa choca-se com a estrutura de poder do novo contexto institucional que se conforma em uma coalização contra inovações que vão de encontro a seus interesses de classe.

Esse espraiamento frágil é constatado à medida que se observa os vários programas que surgiram sobre essa abordagem na América Latina, que já possuem uma extensa literatura sobre seus processos de implementação. Os países da região ainda convivem com questões estruturais (algumas mais, outras menos, de acordo com o país) que são fortes limitantes para uma estratégia inovadora e promissora como a AT, entre as quais podem ser citadas: alta concentração fundiária; relações econômicas fortemente baseadas em hierarquias; alta desigualdade econômica e assimetria de poder entre as regiões internas; baixo enraizamento da cultura de associativismo e participação política; graves problemas de coordenação federativa; conflitos e luta de povos tradicionais pelo direito ao território; entre outras questões que, embora algumas ainda possam ser observadas em alguns países da Europa, são pontuais e não se constituem entraves significativos a uma política territorial ao estilo do Leader.

Portanto, além da transferência da estrutura normativa, que pode sim servir como importante referência, deve-se pensar em ações específicas complementares que garantam tanto os recursos quanto as capacidades estatais e o marco jurídico necessários para uma implementação efetiva de uma estratégia territorial de desenvolvimento, que reforce o enraizamento da democracia na região e contribua para um desenvolvimento mais justo e equilibrado social e regionalmente.

REFERÊNCIAS

COMUNIDADES EUROPEIAS. **A abordagem Leader**: um guia básico. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006.

DOLOWITZ, D. A policy-maker's guide to policy transfer. **The Political Quarterly**, v. 74, issue 1, p. 101-108, 2003.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou “inovação por adição”? **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 299-319, 2010.

GHESTI, J. P. **A disseminação de políticas de desenvolvimento territorial rural na América Latina**: um estudo comparado entre Brasil e Argentina. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

- OCDE – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The future of rural policy**: from sectoral to place-based policies in rural areas. Paris: OCDE, 2003.
- PERAFÁN, M. E. V. **O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios**: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- ROSE, R. **Lesson drawing in public policy**: a guide to learning across time and space. Chatham: Chatham House Publishers, 1993.
- SILVA, S. P. **Avanços e limites da implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1898).
- TORRES, F.; MACÍAS, J. D. Hacia una política territorial del desarrollo rural de México. **Convergência – Revista de Ciencias Sociales**, v. 16, n. 50, p. 107-131, 2009.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Ipea

Revisão e editoração

Editorar Multimídia

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

