

Universidade de Lisboa
Instituto de Geografia e Ordenamento do Território



**Espaço, justiça e políticas públicas – Análise da Política POLIS XXI
numa perspetiva de justiça espacial**

Diogo Alexandre Rosa Ferreira

Dissertação orientada pelo
Prof. Doutor Jorge Malheiros e
Dr^a Fernanda do Carmo Julião

Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo, Especialidade em
Ordenamento do Território e Urbanismo

2020

Universidade de Lisboa
Instituto de Geografia e Ordenamento do Território



**Espaço, justiça e políticas públicas – Análise da Política POLIS XXI
numa perspetiva de justiça espacial**

Dissertação orientada pelo
Prof. Doutor Jorge Malheiros e
Dr^a Fernanda do Carmo Julião

Júri:

Presidente: Professora Doutora Margarida Maria de Araújo Abreu Vilar de
Queirós do Vale do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da
Universidade de Lisboa;

Vogais:

- Professor Doutor Luís André Ladeira Seixas do Carmo da Universidade de Évora
- Professor Doutor Jorge da Silva Macaísta Malheiros do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa

2020

Índice

| | |
|---|-----|
| Resumo | 2 |
| Abstract | 3 |
| Introdução..... | 4 |
| 1. Enquadramento conceptual: espaço, justiça e política na produção e apropriação da cidade..... | 7 |
| 1.1 Notas introdutórias | 7 |
| 1.2 Espaço como construção social e política..... | 11 |
| 1.3 Espaço e Justiça | 17 |
| 1.4 Justiça Espacial e Direito à Cidade - pontos em comum e diferentes perspetivas..... | 21 |
| 2. Quadro Analítico e Metodologia | 29 |
| 2.1 Construção do quadro analítico: elementos de apoio | 29 |
| 2.2 A influência da Política de Coesão Europeia na Política de Desenvolvimento Territorial em Portugal..... | 35 |
| 2.3 Quadro analítico proposto | 39 |
| 2.4 Aplicação e métodos de investigação..... | 42 |
| 3. Evolução da Política de Cidades em Portugal - Da POLIS XXI até à atual Política de Cidades..... | 46 |
| 3.1 Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU)..... | 54 |
| 3.2 Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano..... | 57 |
| 3.3 Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação | 61 |
| 3.4 Cidades Sustentáveis 2020 | 67 |
| 4. Estudo de Caso - Médio Tejo | 71 |
| 4.1 A Região do Médio Tejo | 71 |
| 4.2 A Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT) | 75 |
| 4.3 A Política de Cidades no Médio Tejo | 78 |
| 4.4 Justiça Espacial e Política de Cidades no Médio Tejo | 88 |
| 5. Conclusões | 102 |
| Bibliografia | 106 |

Resumo

A presente investigação parte do conceito de justiça espacial como instrumento para analisar a política de cidades POLIS XXI. Da reflexão teórica sobre o conceito de justiça espacial e da relação entre os conceitos de justiça, espaço e políticas públicas propõe-se uma grelha analítica experimental destinada a avaliar a implementação da política de cidades, que é testada empiricamente pela sua aplicação ao caso da POLIS XXI no Médio Tejo. Com isto, para além da avaliação concreta da política no âmbito do quadro analítico estabelecido, pretende-se refletir sobre os efeitos dos processos de desenvolvimento urbano nas relações de justiça e poder associadas à produção do espaço e à participação e apropriação por parte das comunidades. Nesta reflexão, o conceito de justiça espacial não é apresentado como uma alternativa ao conceito de justiça social mas antes como uma perspetiva de análise das questões de justiça numa ótica espacial ou geográfica, na qual a organização política do espaço se assume como elemento central na promoção da injustiça espacial. Nesta perspetiva, a matriz de análise de políticas públicas proposta assenta no conceito da justiça espacial, devendo este ser interpretado ao nível da distribuição de benefícios do desenvolvimento urbano (*efeitos*) e das condições institucionais necessárias ao desenvolvimento e exercício das capacidades individuais e à comunicação e cooperação coletiva (processos). Esta grelha assenta em quatro dimensões da justiça espacial: i) efeitos e partilha do desenvolvimento urbano; ii) alargamento das capacidades e liberdades individuais; iii) participação e iv) ligação no território. Estudou-se assim o contributo da POLIS XXI para as diferentes dimensões apresentadas, considerando, numa primeira fase, uma análise global dos instrumentos de ação política - seus principais resultados e constrangimentos à implementação - e, numa segunda fase, uma análise mais detalhada com a aplicação ao estudo de caso da implementação da política na região do Médio Tejo. Este exercício permitiu concluir que, globalmente, a política evidencia uma ausência de perspetiva de espaço como construção social e política, parecendo clara a sua visão do espaço como recetáculo ou palco inerte. Assim, ainda que se registem princípios norteadores da política e ações específicas que apresentam um contributo assinalável para as dimensões de justiça espacial, considera-se que a dimensão social do espaço foi remetida para um segundo plano, em detrimento de uma visão assente na competitividade (que privilegia dimensões materiais, económicas e de competição entre cidades) e na aposta na criação de polos de atratividade nos municípios analisados.

Palavras-chave: Justiça espacial; Direito à Cidade, Política de Cidades, Avaliação de Políticas, Médio Tejo

Abstract

The present research is based on the concept of spatial justice, which is used as an instrument to analyse the Portuguese Urban Policy POLIS XXI. From the theoretical reflection on the concept of spatial justice and the relationship between the concepts of justice, space and public policies, an experimental analytical grid is proposed to assess the implementation of the above mentioned urban policy which is empirically tested in the Médio Tejo region.

The evaluation of the policy within the scope of the proposed analytical framework is complemented with the reflection on the effects of urban development processes in the relations of justice and power associated with the production of space and the participation and appropriation of these processes by the communities. In this reflection, the concept of spatial justice is not presented as an alternative to the concept of social justice but rather as a perspective of analysing justice from a spatial or geographical perspective, in which the political organization of space is assumed to be a central element in the promotion of spatial injustices. In this perspective, the proposed grid on public policy analysis is based on the concept of spatial justice, which must be considered in terms of the distribution of benefits from urban development (outcomes) and the institutional conditions needed for the development and exercise of individual capabilities and collective cooperation (processes).

This grid is based on four dimensions of spatial justice: i) outcomes of urban development; ii) individual and collective capabilities and freedoms; iii) participation and iv) connection within the territory. The contribution of POLIS XXI to the above-mentioned components was analysed, considering, in a first stage, a global analysis of the instruments of political action - their main results and constraints to implementation - and, in a second stage, a more detailed analysis with the application of a case study on the Medio Tejo region. This exercise made it possible to conclude that, globally, POLIS XXI implementation demonstrated a lack of perspective of space as a social and political construction, although some of the guiding principles of the public policy and some specific actions represent relevant contributions to spatial justice. Nonetheless, it can be considered that in POLIS XXI implementation, the social dimension of space has been neglected, in favour of a competitiveness perspective (which favours material and economic dimensions and competition between cities) as well as, of a focus on creating attractiveness centres in the municipalities.

Keywords: Spatial Justice, Right to City, Urban Public Policy, Policy Evaluation, Médio Tejo

Introdução

Este projeto de investigação procura partir do conceito de justiça espacial como instrumento para analisar as políticas de cidades em Portugal, nomeadamente a Política POLIS XXI. Autores como Edward Soja¹ defendem que olhar para as relações de justiça de forma espacial representa um importante contributo teórico, mas também prático para a definição de políticas que promovam a justiça e a democracia. É nesse sentido que se procura analisar as políticas de cidades em Portugal à luz desta reflexão. Assim, o projeto de investigação proposto pretende refletir sobre as relações de poder na produção do espaço urbano em Portugal, sobre os processos de participação na governação urbana, sobre a apropriação dos recursos urbanos por parte das comunidades, enfim, sobre as questões de injustiça numa perspetiva espacial. A aplicação de uma lente de justiça espacial sobre a política de cidades em Portugal permitirá avaliar a sua implementação numa perspetiva ainda pouco estudada e, desta forma, trazer novos contributos à definição de novas políticas de cidades que promovam relações de poder e justiça mais equilibradas e que garantam a participação e apropriação das comunidades relativamente aos processos de desenvolvimento urbano. A questão de partida: “Como é que a Política de Cidades em Portugal contribuiu para a justiça nos territórios em que interveio?” resulta de duas outras que conduzem o processo de investigação. Por um lado, pretende-se refletir sobre o papel do espaço para a criação de injustiças, não só no que respeita a aspetos de distribuição, mas também de participação e apropriação. Por outro, pretende-se ligar esta abordagem de justiça espacial às políticas de cidade, contribuindo para a sua análise e para novos contributos para futuras políticas de cidades em Portugal.

O debate sobre justiça espacial e sobre o direito à cidade fornece assim, um importante quadro de reflexão e análise para os processos de política urbana e para a definição de novos modelos mais inclusivos e justos de governação. Nesse sentido, procura-se avaliar de que forma a Política de Cidades Polis XXI contribuiu para a justiça ou injustiça espacial. Este instrumento de política apresentava como ambição: i) tornar as cidades territórios de inovação e competitividade; ii) tornar as cidades territórios de cidadania e coesão social; iii) tornar as cidades como territórios de qualidade de ambiente e de vida; iv) tornar as cidades como territórios bem planeados e governados². Estes objetivos (em especial os objetivos ii,iii e iv) deixam antever um contributo para uma ideia de justiça espacial e nessa perspetiva justificam a aplicação de instrumentos de avaliação focados na perspetiva de justiça espacial como instrumento de avaliação da política pública.

¹ Soja (2010)

² Política POLIS XXI

A dissertação apresenta como objetivos gerais: contribuir para a análise das políticas urbanas em Portugal numa perspetiva de justiça espacial bem como contribuir para a construção de políticas de ordenamento do território mais justas.

De forma específica, a dissertação tem como objetivos:

- Refletir sobre o papel do espaço enquanto elemento ativo na promoção de relações de justiça / injustiça social;
- Definir e aplicar um quadro de análise à Política de Cidades Polis XXI, numa perspetiva de justiça espacial;

De forma a dar resposta a estes objetivos, a dissertação procurará analisar várias sub-questões, relacionadas com a questão de partida:

- O que é a justiça espacial?
- Como definir uma cidade justa? Com que critérios?
- Como é que o espaço produz relações de justiça e injustiça?
- Quais as relações de poder que explicam a construção do espaço?
- As políticas de cidades em Portugal, nomeadamente a POLIS XXI, enquadram-se nos princípios das políticas neoliberais? Qual o seu contributo para a construção do espaço urbano em Portugal e para a justiça espacial?
- Que tipologia de projetos e intervenções foram implementados pela POLIS XXI e com que resultados?
- Como é que o espaço alvo de intervenções na política POLIS XXI contribuiu para a criação de justizas ou injustizas sociais?

O projeto de investigação procura analisar o contributo e adequação da política de cidades POLIS XXI aos princípios da justiça espacial e nesse sentido estrutura-se em diferentes capítulos. No primeiro apresenta-se um enquadramento teórico acerca do tema da justiça espacial. São apresentadas notas introdutórias com a apresentação do tema de análise, aprofundando-se nos pontos seguintes a análise do espaço enquanto construção social e política e da relação entre espaço e justiça, elementos que que influenciam a construção do conceito de justiça espacial que conduz o presente trabalho de dissertação. Ainda no primeiro capítulo aprofunda-se a discussão do conceito de justiça espacial e a sua ligação com a temática do direito à cidade.

Ainda neste capítulo é desenvolvido o enquadramento conceptual do trabalho. A relação entre espaço, justiça e política na produção e apropriação da cidade é explorada, fornecendo o

enquadramento para a definição do quadro analítico apresentado posteriormente. Neste contexto é discutido espaço enquanto construção social e política e debatida a relação entre espaço e justiça, partindo de diferentes teorias de justiça para enquadrar os conceitos de justiça espacial e direito à cidade.

No segundo capítulo é desenvolvido o quadro analítico e desenvolvido o instrumento de análise de políticas públicas através da perspectiva da justiça espacial. A definição deste instrumento tem como base o enquadramento conceptual do capítulo anterior. Ainda neste capítulo é apresentada a metodologia da aplicação deste instrumento a ser desenvolvida na análise à política de cidades POLIS XXI e ao caso de estudo do Médio Tejo.

O terceiro capítulo apresenta a POLIS XXI e as suas diferentes dimensões, procurando ilustrar os seus objetivos, principais eixos de intervenção, principais resultados e constrangimentos à implementação.

No quarto capítulo, é apresentado o estudo de caso do Médio Tejo, a partir de uma caracterização da região e dos municípios que a integram e da análise das diferentes ações implementadas com apoio dos instrumentos de política da POLIS XXI. Neste capítulo é apresentada a análise da POLIS XXI através da matriz de análise definida nos capítulos anteriores, procurando testar este instrumento como alavanca para a análise de políticas públicas à luz do conceito de justiça espacial.

No final, são apresentadas as principais conclusões da dissertação.

1. Enquadramento conceptual: espaço, justiça e política na produção e apropriação da cidade

1.1 Notas introdutórias

A crescente taxa de urbanização a nível global e a “urbanização da pobreza” (Parnell e Pieterse, 2010) ou “urbanização da injustiça” (Soja 2010) torna a discussão dos direitos humanos central no planeamento e gestão das cidades contemporâneas. O processo de globalização tem sido acompanhado pelo ressurgimento de conceitos como o direito à cidade ou a cidade justa em resposta à perceção de injustiça nas cidades “neoliberais” (Costes, 2014). De facto, este processo de globalização tem apresentado as cidades como espaços centrais para a competitividade, tornando-as espaços de competição global em que se jogam os principais desafios e oportunidades do mundo atual (Seixas, 2013). Os espaços urbanos atuais trazem consigo um conjunto de barreiras espaciais que têm amplificado as desigualdades, numa lógica em que as classes mais ricas e as elites dominam o espaço público (Costes, 2014), acedem mais facilmente aos recursos urbanos e a urbanização conduz à segregação (Carmo, 2014). A evolução do papel da cidade não trouxe consigo uma partilha homogénea de benefícios pelos diferentes grupos que nela habitam. Teresa Barata Salgueiro (2006:26) refere que: *“a maior liberdade locativa das atividades, a mobilidade internacional dos capitais, e o crescimento do turismo, num quadro da expansão das ideologias neoliberais, convergem no sentido do desenvolvimento da concorrência entre territórios para captar investimentos, visitantes, empregos. Para lhes responder, a gestão urbana evoluiu de estratégias meramente gestionárias para estratégias to tipo empresarial”*.

Partindo das ideias de Lefebvre sobre a necessidade de passar por um período de desorientação para promover a transformação urbana, Seixas (2013) defende a necessidade de interpretar a cidade antes de agir, apresentando quatro vetores para uma caracterização dos desafios das cidades contemporâneas.

1. A nova posição da cidade no planeta. O autor foca a análise no processo de globalização e nos efeitos da concentração dos elementos hierárquicos de liderança e de controlo económico a nível global.
2. A cidade competitiva, como estratégia primordial para o desenvolvimento das cidades, revelando uma priorização das questões económicas e financeiras em detrimento da coesão social e muitas vezes, uma concentração de poder na definição de políticas urbanas;

3. A cidade meta e hiperpolitana, caracterizada por aglomerados mais ou menos descontínuos, mas com complexos padrões de inter-relacionamento e com características difusas de centralidade e periferia, numa lógica dominada pela maximização de lucros em cenário de globalização.

4. A cidade heteronímica, paradigma do individualismo em contraponto com a construção coletiva. O autor destaca a fragmentação e autonomização dos espaços e percursos individuais, fruto da crise do Estado e da financeirização da vida urbana.

Neste contexto, as temáticas do direito à cidade, da participação nos processos de planificação urbana e do acesso aos recursos urbanos e da sua apropriação pela população, e bem como a temática da justiça espacial ganham especial importância. O termo “justiça espacial” ganha relevância no contexto geográfico através de Edward Soja. Para este autor *“tudo o que é social (tal como a injustiça,) é simultaneamente espacial”* (Soja, 2010:5). Soja defende que a espacialidade da injustiça parte da premissa que esta tem uma componente espacial e é determinada por ela. O espaço é assim condicionador e causador das relações de injustiça. No entanto, o foco do autor e da perspectiva da justiça espacial não se limita à análise das manifestações de injustiça no espaço mas também aos processos que provocam essas mesmas injustiças. O conceito de *synekism* (Soja, 2003 e 2010) como elemento que explica o efeito da aglomeração urbana ilustra a importância dada por Soja ao espaço como causador de injustiça. Para o autor, o pensamento espacial desenvolve-se segundo três princípios fundamentais:

- i) a espacialidade ontológica do ser (somos todos seres espaciais);
- ii) produção social do espaço (o espaço é socialmente produzido e pode assim ser socialmente alterado);
- iii) dialética sócio-espacial (o espaço molda o social assim como o social molda o espaço).

A ligação entre espaço, justiça, política é assim central para analisar e definir novas estratégias de ação urbana. Soja, influenciado pela teoria de produção do espaço de Henry Lefebvre analisada em seções posteriores do presente trabalho, defende que a *justiça espacial* exige a luta pelo maior controle sobre a forma como os espaços são socialmente produzidos. O conceito é apresentado desta forma como um instrumento orientador para a intervenção e não apenas como um fim em si mesmo. Da mesma forma Soja defende que a justiça espacial não é um conceito alternativo à justiça social mas antes uma nova perspectiva sobre o papel do espaço na construção das relações de justiça e injustiça em diferentes escalas de análise (Soja, 2010). Afirmando o espaço como construção social, reconhece-se que este pode ser alterado

através da ação social e política. A afirmação do conceito de justiça espacial como quadro orientador para a ação na promoção de relações sociais mais justas reconhece o espaço como local de *“lutas entre interesses conflitantes”* (Soja, 2010:19) e assume a ligação indissociável entre os conceitos de justiça e direitos, liberdades, democracia e equidade.

A afirmação do conceito de justiça espacial é recente³ e um dos primeiros registos em que é referido atribui-se a G.H. Pirie no seu texto de 1983 : *“On Spatial Justice”* (Pirie, 1983) . Pirie realça a ausência de uma reflexão acerca do papel do espaço na sua relação com a justiça social: *“o termo espacial na expressão justiça espacial denota apenas uma referência de contexto e não um conceito com conteúdo ativo... a conceptualização do espaço como produto social e não como um contexto para a sociedade pode representar um conceito substantivo para a justiça espacial”* (Pirie, 1983:465). A análise do espaço como processo é um importante contributo de Pirie para a reflexão sobre o espaço como produto social e o primeiro que defende a necessidade de desenvolver um conceito específico de justiça espacial, mas é vista por Soja como demasiado cautelosa refletindo o *“tabu desenvolvido no campo da geografia radical relativo à importância a dar às relações e processos espaciais versus relações e processos sociais”* (Soja, 2010:91) . No entanto, apesar da ausência de referências específicas ao conceito de justiça espacial, importa destacar o papel de David Harvey em *“Social Justice and the City”* (Harvey, 1973). Na primeira parte deste livro, Harvey defende que os mecanismos de funcionamento das cidades promovem o surgimento e consolidação de injustiças no que o autor chama de *“urbanização da injustiça”*. Para Carmo (2014:34), *“ ao enfatizar a ideia de que quase todos os aspetos do desenvolvimento urbano são marcados por efeitos sócio-espaciais regressivos e discriminatórios, como acontece com a canalização de mais investimento para as grandes infraestruturas em detrimento do sistema de transportes públicos (favorecendo a mobilidade do capital relativamente à dos grupos sociais mais pobres) ou com a opção de localizar os equipamentos indesejáveis, preferencialmente, em áreas desfavorecidas e os investimentos atrativos em espaços já de si privilegiados, acentuando as suas diferenças, Harvey ilustra bem o modo como se produz uma cidade desigual e injusta”*.

Para Harvey *“justiça territorial é a distribuição socialmente justa e obtida de forma justa”* (Harvey: 1973:98) e a organização do espaço deve garantir as necessidades básicas da população. Apesar da análise profunda dos mecanismos de produção de injustiças sociais na cidade, o autor, nas suas *“formulações socialistas”* (Harvey: 1973:107), redirecionou a análise

³ Carmo (2010), refere Bleddyn Davies (1968) e Social Needs and Resources in Local Services e John O'Loughlin (1973) com *“ Spatial Justice for the Black American Voter: The Territorial Dimension of Urban Politics”*, como as primeiras referências aos conceitos de justiça territorial / justiça espacial

para um quadro marxista em que não eram incentivadas expressões como justiça redistributiva ou os termos espacial ou territorial. Neste quadro de análise a questão da injustiça perdeu centralidade, *“não só porque a transição para o marxismo implicou uma modificação radical da terminologia utilizada mas também, e sobretudo, porque, de um ponto de vista marxista, qualquer processo de urbanização capitalista era, em si mesmo, injusto. A análise de Harvey passou então a centrar-se na forma como determinadas forças sociais (capitalistas) produzem e agem sobre as geografias urbanas existentes – necessariamente injustas e desiguais – promovendo, assim, a satisfação das necessidades dos grupos sociais dominantes”* (Carmo, 2014). Apesar deste afastamento das questões de justiça territorial ou espacial, *Social Justice and the City* representa um marco central na análise das causas sociais e espaciais da desigualdade que marcou as décadas seguintes e os autores que procuraram aprofundar esta análise. Como referido anteriormente, a expressão “justiça espacial” foi utilizada de forma pouco expressiva ao longo do século XX. No início do século XXI, com o chamado *“spatial turn”* reforça-se a análise do papel do espaço nas relações sociais. Para Soja (2010, 70) *“os seres humanos são seres sociais, temporais e espaciais”*. A centralidade do papel do espaço e o seu reconhecimento como uma construção social são determinantes no trabalho deste autor. A esse nível, o reconhecimento de que o espaço é uma construção social e tem um papel ativo na construção de relações de justiça e injustiça, tem como consequência a defesa de que as injustiças são socialmente construídas e podem, conseqüentemente, ser alvo de ação e intervenção social para alterar estas relações.

“A injustiça na fábrica revelava-se na exploração. A injustiça na cidade revelava-se no domínio do espaço urbano, afastando os trabalhadores da cidade em que as rendas não eram acessíveis. A injustiça manifestava-se simultaneamente de forma social e espacial e, acima de tudo, era produzida não apenas socialmente mas também de forma espacial” (Dikeç, 2001:1792)

A citação acima, partindo da análise das lutas laborais do final da década de 60 do século XX, revela o que Dikeç apresenta como a espacialidade da injustiça – a forma como a injustiça se revela no espaço mas também a injustiça da espacialidade ou a forma como as relações de justiça e injustiça são influenciadas pelo espaço. Para o autor, a ênfase da análise não deve estar no espaço mas nos processos que o produzem. Assim, propõe um quadro de análise das relações entre espaço e injustiça assente em dois pressupostos (Dikeç, 2001):

a) o foco na análise do espaço como um processo

b) o reconhecimento da inter-relação entre injustiça e espaço, nomeadamente ao nível da produção e reprodução de relações que moldam e influenciam cada uma delas.

Para o autor a “justiça espacial” é um conceito assente na “crítica da exclusão sistemática, da dominação e opressão” bem como uma “crítica direcionada para a criação de uma nova ação contra as relações de injustiça presentes no espaço e nas dinâmicas espaciais” (Dikeç, 2001:1793). No âmbito da presente dissertação de mestrado, entende-se o conceito de “justiça espacial” como um quadro orientador de análise e não como um fim em si mesmo. Reconhecendo as interligações entre espaço, justiça e política, procura-se analisar as relações entre estes conceitos, assumindo que a análise do conceito de “justiça espacial” pode ser realizada a diferentes escalas, mas que “estas não são separadas nem distintas, interagem entre elas e influenciam-se de formas e em padrões complexos” (Soja, 2010).

1.2 Espaço como construção social e política

“Se o espaço é um produto, o nosso conhecimento deve expor e reproduzir o processo relativo à sua produção. O foco deve ser alterado de acontecimentos no espaço para a produção efetiva de espaço” (Lefebvre, 1991).

Como ponto de partida para a análise do triângulo espaço-justiça-política, importa analisar o papel do espaço. Um dos principais influenciadores da reflexão sobre a definição do espaço como construção social foi o sociólogo e filósofo francês Henry Lefebvre. Para este autor, o espaço não deve ser visto como um recetáculo, mas antes como um produto social. Nesta perspetiva, o espaço não existe em si mesmo mas é socialmente produzido. Apesar de escrita em 1974, a obra “Produção do Espaço” de Lefebvre apenas foi traduzida para inglês em 1991 e tornou-se nessa altura uma referência para os geógrafos nos seus processos de investigação sobre processos sociais, políticos, económicos e culturais que contribuem para a produção do espaço. O autor procurou definir o espaço através das esferas mental, social e física, numa conceção unitária influenciada pelas diferentes esferas. O espaço é assim constituído por 3 dimensões (momentos de criação do espaço) indissociáveis entre elas: o espaço concebido (representações do espaço), o espaço percebido (prática espacial) e o espaço vivido (espaços de representação), que não existem isoladamente, mas antes numa inter-influência permanente. Assim, o espaço social inclui não apenas a dimensão material mas um conceito pensado e sentido, uma experiência (Pierce e Martin, 2015). A materialidade em si mesma não existe sem o pensamento e sem o elemento da experiência vivida. O pensamento advém do material e da experiência vivida. A experiência apenas existe quando expressa na

materialidade e resulta do pensamento que a estrutura. Estas três dimensões da produção do espaço constituem uma unidade dialética contraditória e o espaço resulta da interação entre as três.

Como referido atrás, a tríade espacial de Lefebvre inclui o espaço percebido (prática espacial / materialidade) e o espaço concebido (representações do espaço). Estas duas dimensões da construção do espaço dividem o espaço material do espaço imaginado, mas não são suficientemente robustas para interpretar o espaço como construção social. Assim, Lefebvre apresenta a sua terceira dimensão da construção do espaço, os espaços de representação ou o espaço vivido. Apenas com a adoção da perspectiva do espaço vivido, é possível ter uma abordagem analítica do espaço completa. Nesta perspectiva, o espaço social inclui não apenas a dimensão material, mas um conceito pensado e sentido - uma "experiência". A materialidade em si mesma não existe sem o pensamento e sem o elemento da experiência vivida, o pensamento advém do material e da experiência vivida e a experiência apenas existe quando expressa na materialidade e resulta do pensamento que a estrutura. Estas três dimensões da produção do espaço constituem uma unidade contraditória e o espaço resulta da interação entre as três (Pierce e Martin, 2015).

Como refere Edward Soja, o que Lefebvre apresentava com a sua tríade era a ideia de que *"somos todos, individualmente e coletivamente, seres sociais e temporais mas igualmente espaciais"* (Lefebvre, 1991 e Soja, 2010). Da mesma forma, Michel Foucault e o seu conceito de "heterotopias" deu um importante contributo para o pensamento crítico sobre o espaço. As heterotopias ou espaços de diferença e resistência representam os "outros lugares", em contraponto com as utopias ou espaços imaginados. O espaço entre as utopias e as heterotopias corresponde ao espaço em que vivemos. Para Foucault, *"todo o espaço é uma heterotopia, um espaço concretizado e imaginado de oposições solucionáveis e a heteropológia torna-se numa forma de olhar e interpretar todos os espaços e os seus efeitos"* (Soja, 2000:102) Tal como Lefebvre, Foucault chama a atenção para a interpretação do espaço como realidade heterogénea e como construção social.

"O espaço em que vivemos, que nos tira de nós mesmos, em que ocorre a erosão das nossas vidas, nosso tempo e história, o espaço que nos agarra e nos rouba, também é, por si só, um espaço heterogéneo. Por outras palavras, não vivemos dentro de um vazio, dentro do qual poderíamos colocar indivíduos e coisas. Vivemos dentro de um conjunto de relações que delineiam lugares que são inseparáveis entre eles e absolutamente impossíveis de serem sobrepostos (Foucault, 1984)."

Na mesma linha de análise, Edward Soja (Soja, 2000) apresenta um quadro de análise baseado em três momentos. O primeiro espaço (*Firstspace*), espaço percebido em que se ilustram as práticas espaciais é apresentado como o espaço dominante nos estudos urbanísticos. O segundo espaço (*Secondspace*) é definido como uma abordagem mais idealista ou mental do espaço que inclui as representações simbólicas e o imaginário urbano. Para Soja, a interligação entre estas duas abordagens do espaço (materialista e idealista, real e imaginário) é amplamente utilizada na análise de estudos urbanos. No entanto, uma análise realizada apenas com um foco na visão materialista e idealista do espaço limita-se a entender o espaço como elemento fixo e não permite refletir sobre o espaço como um elemento ativo para a mudança. A dinâmica do espaço e o seu papel ativo exige uma terceira abordagem, o terceiro espaço (*Thirdspace*) que inclui não só as perspectivas anteriores, mas também o espaço vivido, a construção social do espaço e a sua dinâmica.

O reconhecimento de que o espaço é socialmente produzido e não apenas um elemento neutro onde as relações sociais decorrem traz consigo um importante contributo para a ação. Se o espaço é socialmente construído pode ser alvo de ação social para a mudança e este é um princípio fundamental para a construção e um modelo conceptual de justiça espacial.

Mas se o espaço é socialmente construído, importa reconhecer igualmente que o espaço é fundamentalmente político (Brenner e Elden, 2009).

“A produção de um espaço, o território nacional, espaço físico, mapeado, modificado e transformado pelas redes, circuitos e fluxos estabelecidos no seu interior (estradas, canais, caminhos de ferro, circuitos financeiros e comerciais, redes viárias, etc..). Este espaço é um espaço material, natural, no qual a ação de gerações de classes e de forças políticas deixaram a sua marca, como produtores de objetos e realidades duráveis (e não apenas de produtos, ferramentas e bens destinados ao consumo)”⁴

Para Lefebvre, a produção do espaço é determinada pelos processos políticos associados ao capitalismo e à configuração dos Estados modernos. Brenner e Elden (2009) abordam o trabalho de Lefebvre sob uma perspectiva pouco estudada, a relação entre espaço, território e Estado. Para estes autores, Lefebvre defende (embora de forma não explícita) que o território é uma forma política de espaço produzido e nesta perspectiva, são as estruturas de poder de estado e o seu controle que garantem a sua construção. Assim, a noção de “espaço estatal” (*l’espace e’tatique*) de Lefebvre pode ser interpretada como uma definição de território. Nesta

⁴ Citação de Lefebvre: De L’Etat em Brenner, Elden (2009)

perspetiva *“as relações sócio-espaciais da sociedade contemporânea são produzidas e transformadas através da uma interação conflitual permanente entre estratégias espaciais opostas. Enquanto o Estado e o capital procuram pulverizar o espaço numa rede abstrata, diversas forças sociais procuram simultaneamente criar, defender ou alargar espaços para a reprodução social.”* (Brenner e Elden, 2009:367).

O espaço pode ser interpretado assim como uma construção social mas também política. De acordo com Busquet (2013), a dimensão política do espaço é revelada pelo facto de este ser sujeito das políticas públicas e da sua visão para a sociedade mas também pelo facto de estar intrinsecamente ligado à questão dos conflitos e ao exercício do poder sobre o espaço mas também sobre os grupos sociais. Para o autor, o espaço é o instrumento e o objetivo das lutas e conflitos, resultando numa relação de espaços dominantes e espaços dominados. Nesta perspetiva, as periferias podem representar *“espaços de resistência, em que são desenvolvidas novas práticas espontâneas de utilização do espaço e novas vivências que representam espaços de apropriação que contrapõem o espaço abstrato das representações do espaço”* (Queiroz, Ludovici e Malheiros, 2019).

Mustapha Dikeç (2001) ilustra o espaço como elemento causal e transformador para as políticas e, conseqüentemente, para o projeto coletivo definido pelos modelos de governação. O autor refere que o espaço pode ser positivo ou negativo, potenciando novas possibilidades para a ação política ou representando um constrangimento a esta mesma ação. Recorrendo a João Seixas, torna-se claro que também as cidades (e não apenas o território dos Estados-nação) devem ser vistas não apenas como espaços físicos, mas sim como um conjunto de redes complexas e conflituais que *“contêm em si espaços de negociação potencial em função de um projeto de cidade”* (Seixas, 2003:18) projeto este que para o autor assume um caráter político e como tal emergente do seu sistema de governação. Para o autor, a cidade são os seus cidadãos, as relações entre eles. E é precisamente esta dimensão, que reflete as relações de poder entre os diferentes atores na cidade e que condiciona a construção do espaço. A produção do espaço pode ser analisada como *“o resultado da contradição de geografias de poder exógenas em que a ordem política e os direitos de propriedade privada interagem e são impostas do topo para as bases e geografias endógenas que são discriminatórias e socialmente reconstruídas das bases para o topo”* (Queiroz, Ludovici e Malheiros, 2019:260).

O espaço como meio de poder (Stanley, 2009) representa uma dimensão central para compreender os processos de justiça e injustiça nas cidades contemporâneas. Brenner e Elden (2009:367), analisando a obra de Lefebvre: *“De L’Etat”*, referem que o poder da sua análise

está na forma como é “*conceptualizada a relação entre espaço, estado e território, através das relações entre práticas, representações e da experiência vivida*”. Nesta perspetiva existe uma produção e reprodução contínua de território através das ações do estado e de lutas políticas sobre este. Esta ação do estado não é, no entanto, uma ação livre. Ela própria é condicionada pelo contexto e pela correlação de forças existentes na sociedade. A transformação social exige uma transformação espacial ou uma alteração no modo de produção do espaço (Busquets, 2013). No entanto para Lefebvre, a transformação do espaço sem uma alteração do modelo e relações sociais capitalistas, não é possível. A alteração das relações sociais exige um contexto político e social apropriado e, da mesma forma, a alteração do modelo de produção do espaço e das relações do poder só é possível com um enquadramento social favorável.

Neste contexto, importa referir a importância das cidades como espaços do “neoliberalismo” (Brenner e Theodore, 2002), entendido como processo heterogéneo e não como um simples projeto económico com raízes liberais e um conjunto de políticas associadas baseadas no livre mercado, redução do papel do estado e desregulação generalizada (Brenner, Peck e Theodore, 2010). O neoliberalismo apesar de padronizado, adapta-se aos diferentes contextos políticos e institucionais que enfrenta e vai-se recriando e reinventando, resultado do processo histórico pelo qual vai passando. O carácter contraditório do neoliberalismo é notório no facto de se associar a ideologia económica liberal assente na mercantilização de todos os espaços da atividade humana (que passam a ser tratados como elementos de criação de valor e todas as instituições são analisadas na lógica empresarial) com a necessidade de controlar as estruturas de governação e alocação de recursos coletivos. Esta característica de constante adaptação e reinvenção do neoliberalismo faz com que mais do que um projeto económico, ele possa ser definido como um processo de transformação das relações sociais, políticas e económicas a nível global e que inclui o controle institucional das estruturas de governação em diferentes níveis (local, nacional e transnacional). A ligação entre democracia e neoliberalismo é um elemento de análise fundamental para compreender o fenómeno neoliberal, dado que o processo de reconfiguração da economia e sociedade seguem no sentido de este se transformar numa entidade menos democrática e mais isolada relativamente ao conflito social e político.

Num contexto de hegemonia do projeto neoliberal, as cidades surgem assim como o espaço central para a sua implementação bem como para a sua contestação. A “espacialidade capitalista” (Brenner e Elden, 2009b) é assim um dos elementos caracterizadores da análise do espaço enquanto construção social e política e é uma das características centrais (embora pouco analisadas) do trabalho de Henry Lefebvre e da sua preocupação em “*relacionar estudos*

sobre espaço social com elementos centrais da agenda da economia política” (Brenner e Elden, 2009b:185).

É neste contexto, a que João Seixas chama encruzilhada histórica, que a cidade se torna o *“novo território do político”* e exige, para o autor, *“o aprofundamento das formas e práticas de concertação, de participação e de coresponsabilização entre eleitos, administração e sociedade civil” (Seixas, 2013:222)*. O autor defende que reinvenção e afirmação da cidade deve ser feita em torno de duas grandes dimensões: a dos próprios desafios da cidade (coesão social, qualidade de vida da população) que exigem uma transformação das práticas e relações de poder da cidade atual e a dos desafios de reafirmação política e democrática e política. A cidade é vista pelo autor não como um objeto mas como um objetivo, sendo necessária a construção de uma base conceptual para a sua reafirmação. Esta base conceptual é apresentada em três grandes eixos:

- i) a reinvenção da política na cidade, recolocando a polis como objetivo central da afirmação política e civilizacional;
- ii) o aprofundamento das bases de conhecimento e interpretação da cidade contemporânea;
- iii) a necessidade de uma diferente estrutura de governação urbana.

Relativamente à reinvenção da política na cidade o autor aponta três dimensões de intervenção: *“a existência de pautas de valores e de princípios para a cidade, a renovação e revigoração do papel do Estado na cidade (e da política na cidade) e a paulatina inclusão das práticas de cooperação e da expressão da cidadania na cidade e na sua política” (Seixas, 2013:230)*.

O aprofundamento das bases de conhecimento e interpretação da cidade contemporânea é analisado retomando a referência de Lefebvre ao *“longo período de desorientação em torno da cidade e do urbano”*, expressão atual na análise das políticas urbanas contemporâneas. A este respeito, o autor cita João Ferrão: *“é este desfasamento entre as características da cidade real e as representações e categorias que sobre ela vamos produzindo que importa esclarecer, de forma a aumentar a nossa capacidade coletiva de a pensar estrategicamente” (Seixas, 2013:235)*. O autor reforça a ideia de que a análise, compreensão e ação sobre a cidade e as suas dinâmicas exigem que esta seja entendida como um processo e não de forma estática, realçando o contributo das ciências sociais para o estudo do fenómeno urbano. A cidade, local central da interação social, é também vista como o local central da revelação social e política e o *“anfiteatro privilegiado para a convergência e divergência” (Seixas, 2013:240)* entre os diferentes atores e perspetivas que nela coabitam.

1.3 Espaço e Justiça

“Para a compreensão do contraste entre visões da justiça orientadas para o dispositivo ou para a realização, é útil a evocação de uma distinção antiga da literatura sânscrita sobre ética e jurisprudência. Considerem duas palavras distintas – niti e nyaya – ambas significando justiça em sânscrito clássico. Entre as principais utilizações da palavra niti estão a correção organizacional e comportamental. Em oposição, a palavra nyaya representa um conceito direcionado para a justiça realizada ou concretizada. Nesta linha, os papéis das instituições, regras e organização, por muito importantes que sejam, devem ser analisadas na perspectiva mais alargada e inclusiva de nyaya, que está inevitavelmente ligada com o mundo que efetivamente emerge e não apenas com as instituições e regras que temos no momento... o reconhecimento central aqui é que o a realização da justiça no sentido de nyaya não pode ser feito julgando apenas as regras e instituições mas implica o julgamento das próprias sociedades” (Sen, 2009:20).

A definição de um conceito de “justiça espacial” exige uma breve reflexão e enquadramento sobre teorias de justiça que permitam apoiar a definição de um quadro de análise a aplicar no âmbito do presente trabalho de dissertação. Não se pretende aqui aprofundar a discussão filosófica sobre justiça e injustiça mas antes abordar um dos elementos da tríade espaço – justiça – política que conduz o presente trabalho. O reconhecimento do espaço como construção social e política, abordado no ponto anterior, é acompanhado pelo reconhecimento que existem crescentes injustiças no espaço. Como refere Carmo (2010), *“as preocupações da ciência geográfica com a (in)justiça não são recentes.”* O autor recorda a definição clássica de cidade justa de Platão que remetia já para uma formulação *“intrinsecamente urbana da justiça”* (Carmo, 2010:32). Davoudi e Brooks referem que a justiça não é apenas uma virtude dos indivíduos, mas também um *“conjunto de princípios essencial para as instituições que transformam um conjunto de indivíduos numa comunidade política”* (Davoudi e Brooks, 2014:2686). Como referem os autores, existem diferentes perspectivas do que pode ser considerado justo e que diferem de acordo com conceitos como a igualdade (todos devem receber o mesmo independentemente da sua contribuição ou necessidade), equidade (indivíduos recebem da sociedade o equivalente à sua contribuição) ou bem-estar (indivíduos recebem da sociedade de acordo com as suas necessidades). Nesta reflexão importa ainda considerar a relação das relações de justiça com a inclusão e/ou exclusão social de certos grupos.

Um dos principais contributos para a definição de uma teoria da justiça foi dado por John Rawls. Para Rawls, uma sociedade justa é aquela em que todos recebem uma parte justa dos

recursos disponíveis. O conceito de “posição original” é central na teoria de justiça de Rawls, sendo definida como a situação imaginada de equidade em que as partes que constituem o grupo social não têm conhecimento das suas identidades ou interesses individuais e definem sob um “véu de ignorância” esta mesma situação que guia as instituições da sociedade imaginada (Rawls, 1971 e Sen, 2009).

Esta perspetiva procura “desafiar o utilitarismo como filosofia regulatória da estrutura básica da sociedade, nomeadamente, no que diz respeito aos seus mecanismos distributivos e insensibilidade relativamente às diferenças interpessoais” (Carmo, 2010:44). Para Rawls, a justiça é a primeira virtude das instituições sociais. Partindo da tradição contratualista e influenciado por autores como Locke, Rousseau e Kant procura apresentar uma teoria de justiça que possa figurar como parte do “contrato” em que assentam os princípios de qualquer sociedade. O trabalho de Rawls e a sua defesa do ideal de justiça como equidade (*fairness*) representa claramente uma alternativa ao pensamento utilitarista e às suas ideias de maximização das utilidades ou do bem-estar individual. A conceção geral da teoria da justiça de Rawls assenta em dois princípios:

- i) princípio da liberdade individual, em que a sociedade deve assegurar a máxima liberdade para cada pessoa compatível com uma liberdade igual para todos os outros;
- ii) princípio da diferença, em que a sociedade deve promover a distribuição igual da riqueza, exceto se a existência de desigualdades económicas e sociais gerar o maior benefício para os menos favorecidos (Sen, 2009).

Rawls, no entanto, prioriza o princípio da liberdade individual em relação ao princípio da diferença. Nesta abordagem, são as questões distributivas que caracterizam a análise da justiça. No entanto, a sua teoria de justiça é criticada por abordar as questões de justiça numa perspetiva liberal que assenta na distribuição como elemento de equilíbrio da sociedade e de canalização de recursos em favor dos mais desfavorecidos. Nesta perspetiva, não se analisam as causas estruturais do acesso desigual a bens e serviços. Sen (2009) critica igualmente as “teorias de justiça transcendentais” por se focarem na definição de um ideal de sociedade justa e não permitirem a comparação de questões práticas relacionadas com a justiça. A filósofa Iris Marion Young defende que as teorias distributivas de justiça apresentam limitações e propõe um conceito de justiça centrado “*não apenas na distribuição mas também nas condições institucionais necessárias para o desenvolvimento e exercício das capacidades individuais e para a comunicação e cooperação coletivas*” (Young, 1990:39). Defende assim que a injustiça se refere a “duas formas de constrangimento de capacidades: a opressão e a

dominação (Young,1990:39). Nesta perspectiva, a justiça não é um ideal utópico mas pode ser caracterizada como a eliminação dos constrangimentos colocados pelas situações de opressão e dominação sendo que a opressão é caracterizada como *“os processos institucionais sistemáticos que impedem algumas pessoas de aprender e usar competências satisfatórias e expansivas em contextos socialmente reconhecidos, ou processos sociais institucionalizados que inibem a capacidade das pessoas em relacionarem-se e comunicarem entre si ou de exprimir os seus sentimentos e perspetivas sobre a vida social em contextos onde outros podem ouvir”* (Young, 1990:38) e a dominação é apresentada como *“as condições institucionais que inibem ou impedem as pessoas de participar na determinação das suas ações ou das condições a elas subjacentes”* (Young, 1990:38). Para a autora, a opressão não resulta de ações individuais, mas pode ser considerada estrutural, sendo reproduzida de forma sistemática pelas instituições económicas, políticas e culturais. A autora desenvolve um quadro analítico apresentando cinco categorias de opressão:

- i) Exploração - a partir da teoria marxista e da sua crítica ao sistema de produção capitalista, a autoria caracteriza a exploração como uma relação desigual que favorece a classe capitalista em detrimento da classe trabalhadora. Nesta perspectiva, a *“injustiça da exploração”* não pode ser combatida com medidas redistributivas sendo necessária uma redefinição das instituições e práticas de governação;
- ii) Marginalização - processo pelo qual algumas pessoas são excluídas de uma participação plena e satisfatória da vida social e sujeitas a severas privações materiais. Tal como no elemento exploração, a marginalização não é para a autora, resolvida pelas políticas redistributivas, podendo estas mesmas políticas alimentar a marginalização. Tal acontece porque estas privam os indivíduos dos seus direitos e liberdades e das capacidades de os exercer;
- iii) A ausência de poder, caracterizada a partir da teoria marxista e da divisão social do trabalho e ilustrada como a incapacidade de participar na tomada de decisões que afetam a vida social e profissional dos indivíduos que são obrigados a aceitar ordens e não têm as capacidades para as influenciar;
- iv) Imperialismo cultural, caracterizado pelo domínio cultural dos grupos sociais dominantes e pela uniformização dos seus valores culturais, tornando os grupos minoritários como invisíveis, reduzindo-os a estereótipos e caracterizando-os como *“os outros”*. Young (1990:60) apresenta o imperialismo cultural como um paradoxo, em que certos grupos sociais são marcados simultaneamente como invisíveis e como *“diferentes”*;

- v) Violência - a autora coloca-a como elemento de opressão, não na sua prática individual, mas como prática social e sistemática que afeta determinados grupos.

A crítica de Young às teorias da justiça focadas nas questões distributivas reflete a crítica Marxista às condições estruturais que conduzem à desigualdade entre grupos sociais. No entanto, esta crítica não consegue “de forma sólida e consistente, integrar ambos os paradigmas (redistribuição e reconhecimento). Parece, aliás, existir uma supremacia do reconhecimento que subalterniza a questão redistributiva” Carmo, 2015:49). Nancy Fraser, apresenta por seu lado, uma conceção de justiça bivalente e que inclui elementos dos paradigmas redistributivos e de reconhecimento sem que se reduza nenhum deles ao domínio do outro (Davoudi e Brooks, 2014). A autora diferencia a injustiça sócio-económica da injustiça cultural. Se a primeira é ancorada na estrutura social e económica da sociedade, a segunda é ancorada nos padrões de representação, interpretação e comunicação. Estas duas formas de injustiça são visíveis nas sociedades contemporâneas e resultam de processos sistemáticos de favorecimento de certos grupos em relação a outros (Fraser, 1995). Fraser diferencia estas duas formas de injustiça, reconhecendo que essa diferenciação é apenas analítica, uma vez que na sociedade, ambas as formas existem e estão interligadas. Tendo em conta este quadro analítico, Fraser apresenta um dilema relativo ao reconhecimento e redistribuição: como assegurar um tratamento igual a todos, reconhecendo as identidades e vulnerabilidades de cada um? Para a autora, a paridade na participação na sociedade, a representação justa e a distribuição de poder político são elementos centrais como instrumentos de combate à injustiça social.

Outro importante contributo para a definição de uma teoria de justiça que contribua para o quadro de análise da “justiça espacial” e da sua relação com a política de cidades em Portugal é dado por Amartya Sen e a sua abordagem das capacidades e liberdades individuais. Para o autor, as capacidades correspondem ao que as pessoas conseguem ser e fazer e representam no fundo uma perspetiva sobre as vantagens e desvantagens às quais os indivíduos estão sujeitos numa sociedade (Sen, 2009). Para Sen, as capacidades correspondem ao conjunto de vetores que refletem a liberdade em ter certo tipo de vida. O conceito de liberdade é fundamental para a conceção de justiça de Sen, estando esta ligada ao conjunto de coisas que as pessoas valorizam ser ou fazer (como por exemplo estar alimentado, ter acesso a educação ou fazer parte de um grupo de decisão). Para o autor, a liberdade “dá-nos a oportunidade para perseguir os objetivos – o que valorizamos.... independentemente do processo envolvido para o alcançar” (Sen, 2009:228). No entanto, o processo que leva e/ou condiciona a escolha é igualmente importante na análise da liberdade e deve ser considerado. Estes dois elementos

de análise são caracterizados por Sen como os “*pontos de vista da oportunidade e de processo da liberdade*” (Sen, 2009:228). Esta abordagem contrasta com as abordagens utilitaristas ou centradas nos recursos que dominam outras teorias de justiça⁵, ao privilegiar a vida humana e não elementos instrumentais como o rendimento. Marta Nussbaum defende a existência de três tipos de capacidades: as capacidades básicas ou inatas, as capacidades internas - características individuais adquiridas ou níveis de desenvolvimento individual que representariam os requisitos suficientes para a pessoa exercer aquilo que valoriza ser e fazer, entre eles a liberdade de expressão política. As capacidades combinadas (terceiro tipo) seriam capacidades internas combinadas com condições externas adequadas ao exercício da valorização individual respeitante ao ser e fazer, por exemplo a capacidade de aplicar a liberdade de expressão em público sem ter medo de repercussões. Como refere Nussbaum (2011:21), esta diferenciação é importante porque “*uma sociedade pode ter bons resultados no desenvolvimento de capacidades internas mas pode não apresentar um contexto favorável a transformar estas capacidades em efetivas realizações*”. A abordagem das capacidades e liberdades aproxima-se do conceito de direitos humanos nas suas várias dimensões, cobrindo os direitos de primeira geração (liberdades políticas e civis) e de segunda geração (direitos sociais e económicos) (Nussbaum, 2003), dando ênfase ao papel das capacidades para por em prática estes mesmos direitos e liberdades. Assim, a abordagem fornece um referencial para a análise das questões da justiça e da sua relação com o espaço, não se focando numa análise teórica que define um ideal de sociedade justa mas antes numa análise prática e que permite a comparação de políticas e o seu contributo para a justiça.

1.4 Justiça Espacial e Direito à Cidade - pontos em comum e diferentes perspectivas

Como foi discutido no capítulo 1 do presente trabalho, o termo “justiça espacial” ganha especial relevo no contexto geográfico através de Edward Soja. A importância dada por este autor ao papel do espaço como elemento ativo na promoção de relações de justiça e injustiça social promoveu um interessante debate sobre a temática da justiça espacial e da espacialidade da injustiça. Nesta perspectiva ganham especial relevo os processos que dão

⁵ Sen(1999) ilustra as principais componentes da teoria utilitarista: o consequencialismo (todas as escolhas devem ser julgadas pelas suas consequências; o bem-estar, reduzindo a apreciação das situações ao que é útil em cada situação; o somatório das utilidades, considerando o total das utilidades e não a sua distribuição entre os indivíduos. Nesta perspectiva, a injustiça consiste na perda em total de utilidade comparativamente ao que poderia ter sido obtido

origem às relações de in(justiça) e a necessidade de reforçar o controle social sobre a construção do espaço.

Neste contexto, importa *“reconhecer que frequentemente, o espaço parece uma fonte de injustiça ou um meio de controle e domínio (que, devido a este mesmo motivo, pode igualmente transformar-se num instrumento de resistência)”* Dikeç (2009:1). Esta ideia contrapõe a concepção liberal do espaço em que o espaço é visto como um elemento passivo ou uma plataforma na qual decorrem processos e relações sociais (Stanley, 2009). Carmo refere que a *“questão da (in)justiça é hoje, porventura mais do que em qualquer momento anterior, um dos temas mais relevantes e entusiasmantes”* da geografia. Para este autor, a compreensão das *“geografias da (in)justiça implica que possamos examinar os processos sócio-espaciais que lhes dão forma e significado”* (Carmo:2014:43).

Edward Soja assume que existe sempre *“um certo grau de injustiça nas geografias que habitamos – o mundo universalmente justo não existe”* (Soja, 2009,2010). Partindo das notas introdutórias apresentadas no capítulo 1.1 do presente trabalho, apresenta-se agora de forma mais detalhada a definição de *“justiça espacial”* de Edward Soja. Para este autor, o conceito pode ser definido por um conjunto de premissas (Soja,2009, 2010):

- 1) A *“justiça espacial”* refere-se à ênfase nos aspetos espaciais e geográficos das justiça e injustiça, que inclui, entre outros, a distribuição justa de recursos pelo espaço e a oportunidade de os utilizar;
- 2) A *“justiça espacial”* não é uma alternativa ou substituto do conceito de justiça social mas antes uma perspetiva de análise da justiça numa perspetiva espacial ou geográfica;
- 3) A *“justiça espacial”* pode ser vista como um resultado ou efeito do desenvolvimento urbano ou como um processo ou conjunto de processos que conduzem aos resultados de in(justiça) no espaço;
- 4) A discriminação imposta a certas populações em função da sua localização geográfica é um elemento fundamental na *“produção de injustiças espaciais e na criação estruturas duradouras de vantagem e privilégio”* (Soja, 2009);
- 5) A organização política do espaço é um elemento central na promoção da injustiça espacial, nomeadamente ao nível de todas as formas de segregação espacial;

6) O sistema urbano atual e o seu funcionamento são uma fonte de desigualdade e injustiça resultado do sistema capitalista que favorece a acumulação de riqueza das classes mais ricas em desfavor das classes mais pobres;

7) O desenvolvimento desigual em diferentes geografias e o subdesenvolvimento fornecem um quadro de análise relevante para o estudo dos processos que produzem injustiças. No entanto, dado o reconhecimento de algum grau de desigualdade espacial no acesso aos recursos é inevitável, apenas nos casos em que existe a criação de estruturas de privilégio e vantagem de longo prazo que se torna necessário intervir;

8) Todas as geografias em que vivemos têm um certo grau de injustiça associado e este reconhecimento obriga a uma seleção criteriosa da escala de análise e intervenção.

A apresentação deste quadro analítico do conceito de “justiça espacial” e a combinação dos termos justiça e espacial abre, para Soja, um conjunto de novas possibilidades para a ação política e social, apenas possível pela definição e aplicação dos princípios acima descritos. Chatterton (2010), aborda o conceito de justiça espacial aproximando-o da construção do comum (“common”). A partir do livro “Commonwealth” de Antonio Negri e Michael Hardt (2010), o autor apresenta o conceito de “comum” como o conjunto das entidades geográficas coletivas, partilhadas pelas populações que nela residem e que produzem o espaço de forma complexa, relacional e através de lutas sociais. Nesta perspectiva, a cidade pode ser vista como o *“comum contemporâneo, em que a população partilha o espaço, recursos, comunica e troca bens e ideais”* (Chatterton, 2010:627). Assim, o combate às injustiças da sociedade contemporânea exige a luta contra a exploração e opressão, mas também a cooperação para a definição de *“novos imaginários”* comuns e partilhados, sendo estes novos imaginários e novas formas para ação política parte integrante do conceito de justiça espacial. Chatterton (2010) relaciona o conceito de justiça espacial de Edward Soja com a criação de espaços “comuns” defendidos por Hardt e Negri, dado que todos defendem um caminho de transformação do espaço urbano contemporâneo. O espaço urbano como plataforma para a transformação social e para a criação de relações sociais e políticas que promovam e garantam a construção do “comum” é assim apresentado como um dos elementos centrais para a definição de um conceito de justiça espacial. Da mesma forma, David Harvey (Harvey, 1973 e Marcuse, 2009a) defende que a injustiça social é uma característica integrante do sistema capitalista e que qualquer tentativa de promoção de uma “cidade justa” dentro do atual sistema capitalista está destinada ao fracasso, sendo necessário a defesa de uma verdadeira transformação estrutural das relações sociais e políticas para que as relações de justiça possam ser alcançadas. Importa

reconhecer que o conceito de justiça espacial não é consensual entre diferentes autores. Peter Marcuse (2009b) analisa o elemento da causalidade do espaço através de cinco proposições:

- i) para o autor existem duas formas cardinais de injustiça espacial (o confinamento involuntário a determinado espaço – segregação e a distribuição desigual de recursos no espaço);
- ii) as injustiças espaciais derivam sempre de injustiças sociais mais amplas;
- iii) as injustiças sociais têm sempre uma dimensão espacial e assim devem ter soluções espaciais
- iv) a intervenção no espaço é necessária mas não é suficiente para solucionar as injustiças espaciais;
- v) o papel da injustiça espacial em relação à injustiça social está dependente da alteração das condições sociais, políticas e económicas.

Reconhecendo a relevância do conceito de justiça espacial, Marcuse assume que o espaço é um elemento central na análise das injustiças sociais mas defende que as injustiças no espaço derivam de condições estruturais mais alargadas, não podendo estas injustiças espaciais ser isoladas do contexto social, político e histórico em que decorrem. Esta ideia contraria a de Edward Soja e outros autores como Dikeç que reconhecendo a existência de causas mais amplas para as injustiças sociais, defendem que essas mesmas causas têm características fundamentalmente espaciais. Kurt Iveson (2011) analisa as abordagens de Soja e Marcuse. Citando Marcuse, refere que este autor defende que *“as injustiças têm certamente aspetos espaciais. Mas um foco espacial tem igualmente os seus perigos: a generalidade dos problemas tem um aspeto espacial mas as suas origens estão na arena económica, social e política, sendo a esfera espacial uma causa parcial e agravante, mas apenas parcial”* (Iveson, 2011:252). Esta análise é contraposta por Edward Soja que defende que a “justiça espacial” não pode ser vista apenas como uma *“sub-categoria que pode ser integrada em conceitos mais latos como a “cidade justa” ou a “justiça social (Iveson, 2011:253)”*, sendo crucial utilizar o conceito de justiça espacial de forma explícita a diferentes escalas, desde a cidade até ao nível global como forma de procurar novas formas de justiça e democracia. Reconhecendo que existem processos sociais e políticos que afetam as relações de justiça e injustiça no espaço, Soja defende, no entanto, que estes processos de injustiça social são fundamentalmente espaciais e devem ser analisados com esse foco (Soja, 2010 e Iveson, 2011). Iveson refere a dificuldade que representa atingir a “justiça espacial” no sistema capitalista atual. No entanto, o conceito de justiça espacial defendido por Soja deve ser visto não apenas na perspetiva dos resultados mas também na lógica de processo, representando um quadro de análise mais do que um fim

em si mesmo. Para Soja, a *“procura específica da justiça espacial pode trazer novas e importantes estratégias e forças para as lutas relacionadas com a justiça e para a construção de coligações coesas, inovadoras e duradouras... a justiça espacial não retira nada à justiça social, apenas acrescenta...”* (Soja, 2011b:262). A abordagem do autor à relação da justiça com o espaço é influenciada pelo conceito de direito à cidade, desenvolvido inicialmente por Henry Lefebvre, e que tem igualmente influenciado diferentes autores com trabalho desenvolvido sob a temática da cidade justa e na procura de maior equidade no acesso aos recursos e oportunidades do sistema urbano atual. Elementos transversais aos vários usos do direito à cidade são a necessidade de uma gestão mais democrática das cidades e uma resposta à chamada cidade neoliberal ou ao *“urbanismo neoliberal”* (Purcell, 2002). A origem do conceito remonta a Lefebvre, sociólogo francês, que inspirou diferentes autores e movimentos na procura de soluções alternativas de planeamento e gestão das cidades. Este autor definia a cidade como um espaço desigual, resultado das relações do sistema capitalista expressas através dos processos de industrialização e da urbanização, e que conduziram ao enriquecimento de uma parcela da população, privando a outra parte de direitos essenciais (Rodrigues, 2015). Para Lefebvre, o Direito à Cidade era encarado como uma resposta ao contexto urbano das décadas de 60 e 70 do século XX na procura de uma nova vida urbana num contexto em que a cidade é vista como instrumento de replicação das desigualdades provocadas pelo modo de produção capitalista. O autor *“aplica a dialética Marxista, partindo da dinâmica entre o modo de produção e as contradições que este gera para uma compreensão das forças de transformação do espaço urbano”* (Fillion, 2019:73). Lefebvre parte da análise dos efeitos do capitalismo sobre todos os elementos da vida urbana e como base para a defesa da necessidade de uma forte transformação da sociedade.

Mas como refere Harvey (2012), a ideia de direito à cidade não tem origem na discussão intelectual, mas na realidade das ruas das cidades, das desigualdades e da pobreza. O direito à cidade é um conceito complexo e mais do que uma solução para os problemas atuais das cidades, é uma porta de entrada para uma nova política urbana dirigida para o bem-estar dos seus habitantes (Purcell, 2002). Segundo Lefebvre, o direito à cidade exige uma permanente luta pela sua conquista e a necessidade de enfrentar as forças e atores dominantes (Friendly, 2013) neste percurso. O autor defende que o direito à cidade é a *“base para a transformação das relações sociais do capitalismo e da estrutura de cidadania da atual democracia liberal”*, procurando *“reformular a arena da tomada de decisões nas cidades”* (Costes, 2014). Para Lefebvre, o espaço é um instrumento para a mobilização revolucionária (Costes, 2014) num

contexto em que a sociedade urbana não era uma realidade já alcançada mas, pelo contrário, um horizonte ou como uma meta (Lehtovuori, Tartia e Cerrone, 2019).

Mais do que respostas e soluções, ele trouxe um novo olhar sobre as cidades e permitiu abrir uma nova área de pesquisa e investigação, na procura de cidades dotadas de características inovadoras e de novas formas de planeamento urbano. Os movimentos sociais inspirados pelas ideias de Lefebvre não se apresentam de forma radical extrema, procurando colocar como principal desafio a maior participação dos cidadãos na criação de cidades mais inclusivas. Mais do que uma transformação radical das cidades, procura-se a inclusão nas atuais cidades (Friendly, 2013), o que pode, segundo autores como Souza (2010), levar a uma vulgarização do conceito de direito à cidade, tal como definido originalmente. Para este autor, muitas organizações da sociedade civil, movimentos ou agências internacionais utilizam o conceito de direito à cidade como equivalente a habitação adequada (muitas vezes focando-se apenas na questão da infraestrutura) e participação (focando-se muitas vezes apenas na questão da consulta aos cidadãos como representação de uma participação efetiva). Souza resume esta questão com a seguinte frase “A justiça social e proteção ambiental que for possível, mas realisticamente, o tempo da utopia já passou” (Souza, 2010:316). O risco de utilizar o direito à cidade de forma alargada e pouco consistente pode resultar no seu esvaziamento ideológico.

Parnell e Pieterse (2010: 147) referem que o direito universal à cidade deve ser entendido como *“uma plataforma moral na qual o papel de desenvolvimento do Estado deve ser definido e a partir do qual as alternativas à gestão urbana neoliberal devem ser articuladas”*. Neste contexto, o direito à cidade deve ser entendido numa perspetiva de justiça social que exige uma distribuição equitativa dos recursos urbanos (Friendly, 2013) e que inclui a necessidade de participação no planeamento do espaço urbano mas igualmente na sua apropriação (Purcell, 2002 e Friendly, 2013), bem como o empoderamento das comunidades ao longo deste processo. O direito à cidade exige a redefinição das cidades, do processo de urbanização e tal exige uma transformação radical das estruturas de planeamento atuais (Harvey, 2012). Attoh (2011) analisa o direito à cidade numa perspetiva de análise formal à tipologia de direito associada ao direito à cidade. De que tipo de direito falamos quando abordamos o direito à cidade? A generalização da utilização do termo leva a que possamos estar a discutir questões de diferente abrangência como o direito à habitação, aos transportes ou, de forma mais radical, à defesa da democratização da gestão urbana. Para este autor o direito é visto como um espaço para a luta social. Marcuse (2009a) ilustra o direito à cidade como uma exigência daqueles privados de bens e serviços essenciais mas também como uma aspiração para todos aqueles que sentem as suas ambições e oportunidades limitadas pelo funcionamento da

cidade contemporânea. Autores como Rodrigues (2015) ou Marcuse (2009a) consideram que o direito à cidade tem diferentes perspectivas para diferentes grupos da sociedade, sejam eles as classes desfavorecidas e sem acesso a bens e serviços básicos como os sem-abrigo ou minorias étnicas ou as classes médias que, mesmo integradas na sociedade, podem ver as suas aspirações constringidas no contexto urbano atual. Nesta perspectiva, o direito à cidade não deve ser encarado apenas como um direito legal mas antes como um direito moral. A incoerência com que o conceito é utilizado leva à necessidade de clarificar conceitos, apresentando o direito à cidade como uma base para a transformação as relações sociais do capitalismo e a estrutura de cidadania da atual democracia liberal na procura de reformular a arena da tomada de decisões nas cidades.

Note-se que Harvey refere que a urbanização foi sempre um fenómeno de classe, em que os benefícios e o controle sobre a sua distribuição estiveram historicamente controlados por uma elite (Harvey, 2008). Para este autor, a própria qualidade da vida urbana tornou-se numa mercadoria. As cidades como locais de produção e consumo de mercadorias devem ser analisadas na perspectiva das suas *“relações sócio-espaciais, modelos de governação e conflitos sócio-políticos”* (Brenner, Marcuse e Mayer, 2009:178) . Harvey refere que a luta pelo direito à cidade não pode ser indissociável da luta por novas relações e objetivos sociais. *“O direito à cidade é mais do que a liberdade de acesso individual aos recursos urbanos: é o direito a mudarmo-nos mudando a cidade.”* (Harvey, 2008:23 e Harvey, 2012). Nesta perspectiva, o autor assume que o direito à cidade é um direito comum e não individual, pelo que o seu alcance se relaciona com o exercício de um poder coletivo de transformação dos processos de urbanização. A maior participação e controle democrático é assim um elemento fundamental do conceito de direito à cidade numa perspectiva de direito a uma nova cidade, a um novo contexto urbano e não à cidade existente (Marcuse, 2009a). Autores como Susan Fainstein, defendem uma abordagem menos radical à temática do direito à cidade e justiça espacial, reconhecendo a possibilidade de procurar cidades menos injustas dentro do atual sistema capitalista (Fainstein, 2014). A autora contrapõe a sua posição à de autores marxistas como David Harvey que consideram que a procura de soluções políticas para cidades mais justas depende da alteração das relações de poder existentes na sociedade capitalista contemporânea. A autora concebe a justiça na cidade com três elementos diferenciadores e por vezes conflitantes: a democracia que exige a participação e a capacidade de participar nas decisões que afetam a vida dos cidadãos, a equidade no acesso a serviços e oportunidades da vida urbana e a diversidade da participação de diferentes grupos, classes e etnias. Nesta perspectiva, a existência de cada um dos elementos não garante a concretização dos restantes,

podendo mesmo existir um choque entre os diferentes que exija trade-offs entre eles (Fainstein, 2009).

Retoma-se agora a discussão acerca das teorias de justiça apresentadas anteriormente. O conceito de justiça espacial como quadro orientador de análise e o reconhecimento do papel do espaço enquanto construção social e política exige a definição de critérios de classificação ou avaliação do que é considerado justo. A justiça, tal como apresentada neste trabalho, assenta numa lógica de participação, apropriação e alargamento das oportunidades e liberdades individuais e coletivas e não apenas numa lógica de distribuição e acesso dos serviços urbanos. A justiça espacial como processo não invalida no entanto, a análise dos efeitos ou resultados efetivos das políticas urbanas. No entanto, reforça-se a opção pelo conceito de justiça espacial como base para o quadro analítico que não pretende limitar a análise efetuada nos capítulos seguintes a uma lógica de transformações urbanas mas procura compreender os processos subjacentes a estas como pressuposto e consequência da política pública em curso. Ao longo do presente capítulo, procurou-se enquadrar a discussão teórica sobre o conceito de justiça espacial, como base para a definição de uma estratégia metodológica para avaliar políticas públicas urbanas, nomeadamente a Política de Cidades POLIS XXI, alvo do presente trabalho de dissertação. Efetuou-se a discussão do conceito de justiça espacial, referindo as suas dimensões e variantes, procurando apresentar elementos fundamentais para a sua consolidação, o que significa entender o espaço como construção social e política e definir os princípios de uma teoria de justiça que contribua para suportar esta ideia. Nessa perspetiva, os vários autores apresentados trazem diferentes contribuições para a apresentação de um conceito de justiça não focado numa lógica restrita de redistribuição e de acesso a serviços mas antes em lógicas de participação, apropriação e alargamento das liberdades, capacidades e oportunidades individuais e coletivas de vivência do espaço urbano. O conceito de justiça espacial como quadro de análise reconhece o papel do espaço como elemento ativo na definição de relações de justiça e injustiça e, dessa forma, reconhece também o papel da ação social e política na construção de novos espaços. Com base nesta reflexão teórica, avança-se agora para o desenho do quadro analítico concreto e a definição de metodologias de análise que procuram operacionalizar os elementos-chave da discussão teórica efetuada no presente capítulo, aplicando-as posteriormente à análise da implementação da Política de Cidades POLIS XXI e ao caso de estudo do Médio Tejo.

2. Quadro Analítico e Metodologia

2.1 Construção do quadro analítico: elementos de apoio

A análise teórica sobre a temática da justiça espacial apresentada no capítulo anterior fornece o enquadramento necessário para a análise de políticas públicas de ordenamento de território, que a presente dissertação de mestrado se propõe efetuar, nomeadamente ao nível da Política de Cidades. A definição de um quadro analítico exige, em primeiro lugar, a sistematização do enquadramento teórico anteriormente apresentado. O debate sobre justiça espacial, como referido anteriormente, reflete os processos contemporâneos de segmentação social e diferenciação espacial (Cardoso e Breda-Vasquez, 2007), que no caso Português se traduzem num território heterogéneo e socialmente desigual. Como referem os autores, as grandes áreas urbanas do país são cada vez mais afetadas por problemas de vulnerabilidade social, privação de acesso a serviços ou segregação socio-espacial e o país apresenta-se como um espaço fragmentado entre diferentes cidades e regiões. Neste contexto, o planeamento e as políticas públicas que o enquadram, não devem ser vistos como instrumentos técnicos e neutros mas como parte integrante de uma visão política para o território. Os autores referem que *“Os valores morais estão sempre envolvidos na construção do território pelo que os planeadores do espaço necessitam de se posicionar em termos da idealização deste mesmo território”* (Cardoso e Breda-Vasquez, 2007:385). A este nível importa desde logo reconhecer que o conceito de justiça não é um elemento neutro, tal como discutido no capítulo anterior. Diferentes conceitos e teorias de justiça remetem para utopias, que articulam noções de equidade, igualdade e liberdade de diferentes formas. Estas utopias são *“construções racionais imaginadas, um mundo ideal e fora do espaço e tempo experienciados”* (Huriot e Bourdeau-Lepage, 2013:2) e apresentam-se como referenciais para uma sociedade mais justa, mas contêm em si mesmo elementos potencialmente conflitantes. Huriot e Bourdeau-Lepage (2013) referem estas contradições quando referem que a equidade pode interferir com a liberdade ou criar desigualdades e a liberdade pode conviver com desigualdades. Como abordado anteriormente, questões complexas estão subjacentes aos conceitos de justiça, equidade, liberdade. Igualdade para quem e em que domínios? Equidade em termos de oportunidades ou *efeitos do desenvolvimento urbano*? Que tipo de liberdade? A articulação destes conceitos pode ser conflitante e exige escolhas que se transpõem para uma visão do espaço. Nesse sentido, a relação entre justiça, espaço e política apresentada no capítulo anterior procurou apresentar a relação entre estes três elementos. Nesse sentido, as principais notas de síntese da discussão apresentada anteriormente e que conduzem à definição de um

modelo analítico para as políticas públicas à luz do conceito de justiça espacial podem ser agrupadas em três blocos de análise distintos:

Ao nível da construção do espaço:

- ;O espaço é socialmente produzido;
- Tudo o que é social (tal como a injustiça,) é simultaneamente espacial (Soja, 2010). A espacialidade da injustiça parte da premissa que esta tem uma componente espacial e é determinada por ela. O espaço tem assim um papel ativo na criação de relações de injustiça;
- A análise da justiça espacial deve ter em conta a espacialidade da injustiça – a forma como a injustiça se revela no espaço mas também a injustiça da espacialidade ou a forma como as relações de justiça e injustiça são influenciadas pelo espaço;

Ao nível da importância da organização política do espaço:

- O espaço é definido como o local de lutas entre interesses conflitantes;
- As relações sócio-espaciais da sociedade contemporânea são produzidas e transformadas através da uma interação conflitual permanente entre estratégias espaciais opostas;
- O espaço como meio de poder representa uma dimensão central para compreender os processos de justiça e injustiça nas cidades contemporâneas
- A justiça espacial exige a luta pelo maior controle sobre a forma como os espaços são socialmente produzidos

Ao nível da justiça e estratégias de ação para a alcançar:

- A justiça não se alcança apenas pela redistribuição que garanta um maior acesso a recursos mas pela promoção das liberdades e oportunidades individuais e coletivas e pela supressão das diferentes formas de opressão;
- A justiça espacial não é apresentada como um fim em si mesmo mas como um instrumento orientador para a intervenção territorial, reconhecendo que existe sempre algum grau de injustiça nas geografias que habitamos
- A justiça não deve ser interpretada apenas ao nível da distribuição (*resultados e efeitos*) mas também nas condições institucionais necessárias para o desenvolvimento e exercício das capacidades individuais e para a comunicação e cooperação coletiva (processos);

- A ligação entre espaço, justiça e política é central para analisar e definir novas estratégias de ação territorial;
- A justiça espacial não é um conceito alternativo à justiça social mas antes uma nova perspetiva sobre o papel do espaço na construção das relações de justiça e injustiça em diferentes escalas de análise;
- O combate às injustiças da sociedade contemporânea exige a luta contra a exploração e opressão mas também a cooperação para a definição de “novos imaginários” comuns e partilhados, sendo estes novos imaginários e novas formas para ação política parte integrante do conceito de justiça espacial;

A discussão sobre a temática da justiça espacial, pela sua ligação ao direito à cidade, está, como analisado anteriormente, muito centrada na questão urbana. Como referem Landy e Moreau (2015), existe um certo “urbano-centrismo” na discussão destas temáticas. No entanto, os princípios da discussão teórica apresentada não se remetem para uma análise exclusiva dos grandes centros urbanos. Esta perspetiva espacialmente mais abrangente é particularmente importante em Portugal, pois a relação entre espaços urbanos e rurais e a forte interdependência entre diferentes centros urbanos de pequena dimensão constituem elementos estruturantes da organização territorial. Na verdade, se considerarmos que uma larga percentagem da população mundial ainda vive em espaços rurais, não pode este “esquecimento” do espaço rural ser ele mesmo uma forma de injustiça? Retomando a abordagem teórica do capítulo anterior, pode questionar-se se o direito à cidade deve ser encarado como um direito ao espaço urbano ou um direito ao território de forma mais alargada. Landy e Moreau (2015) desenvolvem uma interessante reflexão a este nível. Os autores, citando David Harvey, referem que não existem dois espaços contraditórios (urbano e rural) mas antes um conjunto de *“espaços porosos, desiguais em desenvolvimento, dominados pelo capital... o espaço rural parece conduzido do exterior por dinâmicas originadas nas metrópoles”*, sendo neste sentido espaços dominados. A análise apresentada pelos autores refere que se o direito à cidade é o direito ao exercício do poder sobre os processos que moldam a urbanização, então o direito à cidade ou o direito ao território são em si a mesma coisa, uma vez que os processos e as relações de poder que moldam a construção dos diferentes espaços são os mesmos. Na perspetiva mais radical de Lefebvre, sendo o direito à cidade um conceito revolucionário de luta contra o neoliberalismo, torna-se mesmo fundamental alargar os princípios de análise ao espaço rural a diferentes escalas e nesse sentido, as lutas pelo acesso à terra em países desenvolvidos ou em desenvolvimento ou as lutas pelo acesso à habitação em diferentes contextos e realidades fazem parte da mesma luta

pela justiça espacial. Nesta perspectiva, a justiça espacial ou o direito ao território são na sua essência a mesma coisa, representada pela liberdade de oportunidades, pelo reforço e alargamento das capacidades individuais e coletivas, pela apropriação do território.

Assim, tendo em vista a definição de um quadro analítico para o estudo das políticas públicas na perspectiva da justiça espacial, importa apresentar alguns dos fatores críticos que suportam esta análise.

Basset (2013), remetendo para a categorização do grupo UCLA's Critical Planning Group, categoriza a forma como as injustiças são representadas no espaço e os fatores críticos subjacentes. Nesta perspectiva, são apresentados três fatores críticos para a categorização da justiça espacial:

Quadro I: Fatores Críticos para a categorização da justiça espacial⁶

| Fator Crítico | Descrição | Questões de análise |
|---|---|---|
| Reivindicação Territorial Espacial / | Direito a estar e ser no espaço, incluindo o direito à residência ao trabalho ou à segurança em estar no território. | Quem utiliza o território, quem não o faz e porquê? Como é utilizado o espaço? O que diferencia a história e cultura no território? Que "talentos" têm as pessoas do território? |
| Poder Espacial / Territorial | Direito a crescer e prosperar no espaço. Como um espaço cria condições ou favorece a capacidade individual de exercer este direito. A promoção da justiça espacial deve remover barreiras ao exercício deste poder. | Como é que as pessoas exercem o seu papel de contribuição e criação no espaço? Que mensagens e comportamentos transmite o espaço? O que condiciona a plena participação na vida pública ou privada? |
| Ligação espacial / territorial | | Que barreiras físicas existem? Que barreiras invisíveis, históricas ou sociais estão presentes? Quais as memórias históricas presentes no local e nas pessoas? O que liga o território a outros territórios? |

⁶ Extraído de Basset (2013)

Já Fainstein (Bret et al, 2010) apresenta uma listagem de elementos que, na sua opinião, devem estar presentes no planeamento para uma cidade justa. Para a autora, o planeamento deve procurar a equidade, diversidade e democracia. Nesse sentido, apresenta uma listagem de propostas de planeamento para uma cidade justa que incluem a defesa da habitação para famílias com baixos rendimentos, a sujeição dos novos empreendimentos habitacionais e comerciais ao interesse público e aos pequenos negócios, o planeamento tendo em vista as necessidades dos mais desfavorecidos (equidade), a proibição do zoneamento com fins discriminatórios, a definição de espaços públicos amplos e acessíveis e o planeamento de zonas com limites porosos que assegurem uma ligação entre diferentes espaços (diversidade), o envolvimento alargado da população na tomada de decisões não limitando a participação dos não residentes na tomada de decisões sobre o espaço em análise (democracia).

Cardoso e Breda-Vasquez (2007) apresentam uma proposta de elementos de avaliação das políticas de ordenamento tendo em vista a justiça social, diferenciando elementos de avaliação orientados para os efeitos ou resultados do processo de desenvolvimento territorial e os elementos relacionados com o próprio processo⁷:

Quadro II – Elementos de avaliação de *efeitos* das políticas de ordenamento do território

| Direitos Materiais dos Cidadãos | Características |
|--|--|
| Direito uma habitação digna | Inclui o direito de todos os cidadãos a uma habitação acessível e culturalmente adequada bem como o acesso a serviços públicos relevantes. |
| Direito a um ambiente social adequado e sustentável | Inclui o direito de todos os cidadãos a um ambiente saudável e os direitos das gerações futuras |
| Direito à educação | Inclui o direito de todos os cidadãos de ter acesso a uma educação que satisfaça as suas necessidades num contexto multicultural de coesão social. |
| Direito ao trabalho | Inclui o direito de todos os cidadãos a terem acesso a oportunidades de trabalho mas também a condições de trabalho adequadas. |
| Direito à circulação | Direito de todos os cidadãos à mobilidade e ao acesso a serviços públicos de transporte acessíveis. |
| Direito à saúde | Direito de todos os cidadãos ao acesso a serviços de saúde física e mental, incluindo o acesso a serviços públicos de qualidade |
| Direito à cultura e ao lazer | Direito ao acesso à cultura e lazer nas suas diferentes manifestações e expressões. |

⁷ Tabelas extraídas de Cardoso e Breda-Vasquez (2007)

Os autores defendem que a *“justiça social na cidade requer a realização da política da diferença”* (Cardoso e Breda-Vasquez, 2007:388), o entendimento da cidade como espaço de ligação cultural com o outro. Neste sentido, a política de planeamento da cidade deveria promover a auscultação e participação dos diferentes grupos presentes no espaço. Remetendo para a teoria de justiça de Young, referida no capítulo anterior, os autores afirmam a necessidade de focar a análise não apenas nos resultados e efeitos mas também nos processos e nas condições institucionais para o desenvolvimento e exercício das capacidades individuais e da comunicação e cooperação coletivas. Para Young, citada pelos autores: *“esta conceção radical implica um entendimento da sociedade orientado para o processo, com o foco nas estruturas de poder e tomada de decisão”*(Cardoso e Breda-Vasquez:2007:389). A partir dos elementos de opressão de Young, os autores consideram que a justiça na cidade exige a eliminação da exploração, da marginalização, da ausência de poder, do imperialismo cultural e da violência. O quadro de análise proposto procura articular os argumentos da economia política e do pós-modernismo e as suas críticas ao planeamento contemporâneo, criando dois conjuntos de critérios de análise que estão interligados entre si. Este quadro de análise, na sua dimensão de economia política, procura questionar se o enquadramento do sistema de planeamento territorial Português promove o desenvolvimento territorial justo. Na componente pós-modernista, o modelo de análise procura avaliar se os processos do sistema de planeamento são socialmente justos, remetendo para a supressão dos elementos de opressão referidos acima.

Nesta perspetiva, os autores apresentam a seguinte matriz de avaliação:

Quadro III – Matriz de avaliação ⁸

| | Da Economia Política para a Cidade Justa | Do pós-modernismo à Cosmopolis |
|--|--|---|
| Foco de análise | Elementos económicos, objetivo da igualdade económica | Cultura, com recurso a termos como a diferença e ligação com o outro cultural. |
| Crítica do sistema de planeamento | Despolitização do planeamento, sem atenção às relações de poder. Perpetua e acentua a desigualdade económica | Racionalidade do planeamento não é útil para descodificar os efeitos das relações de poder. Perpetua e acentua várias desigualdades e não apenas a desigualdade económica. |
| Argumento | Aplicação de princípios justos na distribuição de custos e benefícios. Análise dos resultados / efeitos do planeamento. Justiça social na cidade exige direitos sociais e equidade material Foco na necessidade de uma formulação explícita de valores sociais. | Desenvolvimento de uma política da diferença através de um ideal de abertura aos outros Foco nas condições institucionais e ideológicas Compreensão dos processos sociais Justiça social na cidade exige participação e inclusão social Foco na necessidade de uma cultura cívica de diálogo e negociação |
| Critérios de justiça social | Avaliação de <i>resultados</i> / <i>efeitos</i> através de critérios de realização dos direitos materiais dos cidadãos | Avaliação de processos tendo em vista a supressão dos fatores de opressão |
| Análise do sistema de planeamento Português | Descrição crítica da visão do sistema no que se refere à progressividade dos seus princípios | Descrição crítica dos processos do sistema em termos de apropriação e controle. |

2.2 A influência da Política de Coesão Europeia na Política de Desenvolvimento Territorial em Portugal

A análise da justiça espacial não tem sido acompanhada pelo desenvolvimento e aplicação sistemática de instrumentos de avaliação, estando a avaliação de políticas públicas muito focadas em elementos tradicionais como a eficiência e a eficácia dos seus resultados. Importa

⁸ Fonte: Cardoso, Breda-Vasquez (2007)

referir estas metodologias de avaliação porque as políticas de desenvolvimento territorial em Portugal têm sido globalmente financiadas pelos Fundos Estruturais Europeus (nomeadamente a Política de Coesão) e a Política de Cidades POLIS XXI, é exemplo disso. Como refere Medeiros (2014), os instrumentos desenvolvidos nas últimas décadas para monitorizar impactos das políticas de financiamento europeu (nomeadamente da Política de Coesão) têm um grande foco nas dimensões socioeconómicas do desenvolvimento, negligenciando os aspetos territoriais. O autor desenvolver um instrumento de avaliação em que a coesão territorial é influenciada por elementos de coesão socioeconómica, cooperação e governação territorial, sustentabilidade ambiental e policentrismo. Para Madeira e Vale (2015), ainda são raros os textos sobre justiça espacial centrados nas questões de injustiça territorial na União Europeia e a temática da justiça é apenas uma referência indireta nos vários documentos de política de coesão territorial existentes. Como referem os autores, *“apesar de a ideia de justiça estar fora do âmbito dos conceitos e dos objetivos das políticas que decorrem das preocupações da coesão (social, económica e territorial), não se pode dizer que essas preocupações não sejam justas ou que a sua prossecução não possa também visar objetivos de justiça ou ajudar a reduzir as injustiças territoriais à escala regional”* (Madeira e Vale, 2015:202). Para Luukkonen (2010), a coesão territorial representa um elemento fundamental para o reforço da coesão social e económica, devendo promover a redução de disparidades sociais e económicas dentro do território Europeu e deve representar o alcance de um nível mínimo de desenvolvimento sustentável, medido pelos serviços, infraestruturas e qualidade de vida da população. Na base do reforço do papel do território no contexto da União Europeia, está o princípio de que as pessoas não devem ser discriminadas pelo seu local de trabalho ou habitação. Este princípio introduz o conceito de justiça espacial, que tem como pressuposto a ideia de que os espaços condicionam as oportunidades dos indivíduos e condicionam as relações de justiça e injustiça social. No tratado de Lisboa (Art. 174) é referido que *“A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, esta desenvolverá e prosseguirá a sua ação no sentido de reforçar a sua coesão económica, social e territorial. Em especial, a União procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas. Entre as regiões em causa, é consagrada especial atenção às zonas rurais, às zonas afetadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha.”* Para autores como Luukkonen (2010), Faludi (2013) e Davoudi (2015), a ambiguidade na definição do conceito de coesão territorial, pode ser vista como uma vantagem, uma vez que diferentes sensibilidades políticas podem desta forma

subscrever os princípios da política de coesão sem se comprometerem com medidas concretas. No entanto, a inclusão do território como pilar da política de coesão reforça a mensagem de que “o território é relevante para a promoção da competitividade e para o combate às desigualdades sociais e regionais”. Para Medeiros (2016), o discurso europeu mantém essencialmente uma narrativa de crescimento e não de desenvolvimento, incluindo a coesão territorial como elemento de promoção desta mesma lógica de crescimento. Para o autor, o conceito de coesão territorial apresenta-se como um elemento ao serviço desta narrativa e é muitas vezes apresentado como sinónimo de convergência entre regiões. O mesmo autor apresenta a sua definição de coesão territorial como sendo: *“o processo de promoção de um território mais coeso e equilibrado através do: apoio à redução dos desequilíbrios socioeconómicos territoriais; promoção da sustentabilidade ambiental; reforço e melhoria dos processos de governação e cooperação territorial; reforço de sistemas urbanos policêntricos”* (Medeiros, 2016:10). Para Luukkonen (2010), o conceito de periferia é central na análise da política de coesão. O autor apresenta o conceito de periferia como um fenómeno social, económico e físico em que o centro detém e acumula a generalidade dos recursos e controla as instituições de decisão, enquanto a periferia tem poucas possibilidades de influenciar decisões. Madeira e Vale (2015) reforçam esta ideia, referindo que a política de coesão europeia reflete uma relação de centros e periferias. Também Faludi (2013) menciona que a coesão territorial deve ser analisada tendo em consideração as relações entre as complexas redes de atores no território, socialmente construídas. A coesão territorial deveria ser entendida assim como um modelo de gestão destas redes complexas. Uma análise sobre as causas das desigualdades e relações de injustiça na União Europeia, exige um entendimento do território contrário à visão deste como um recetáculo ou palco onde decorrem ações políticas, sendo antes algo que pode ser moldado em processos contínuos de transformação, regulação e governação. O território, visto como uma expressão de relações de poder e de espaços sociais exige a consideração de elementos como a governação, economia, cidadania para a sua análise. Amin (2004) mostra-se contrário ao pressuposto de que existem territórios sobre os quais os atores locais têm um efetivo controlo sobre a sua gestão. A gestão social e política do espaço é influenciada pelas redes e fluxos sociais, económicos e culturais e nesse sentido, a conceção relacional do espaço obriga-nos a sobrepor o espaço das redes ao espaço dos lugares. Assim, o territorialismo baseado em unidades administrativas delimitadas pode ser considerado como um conceito limitado para a análise da coesão territorial no contexto da União Europeia. Para Madeira e Vale (2015), não é de esperar que a curto prazo a questão da in(justiça) territorial se torne central nas políticas europeias mas a justiça pode ser um ganho colateral das políticas adotadas, nomeadamente da política de coesão territorial.

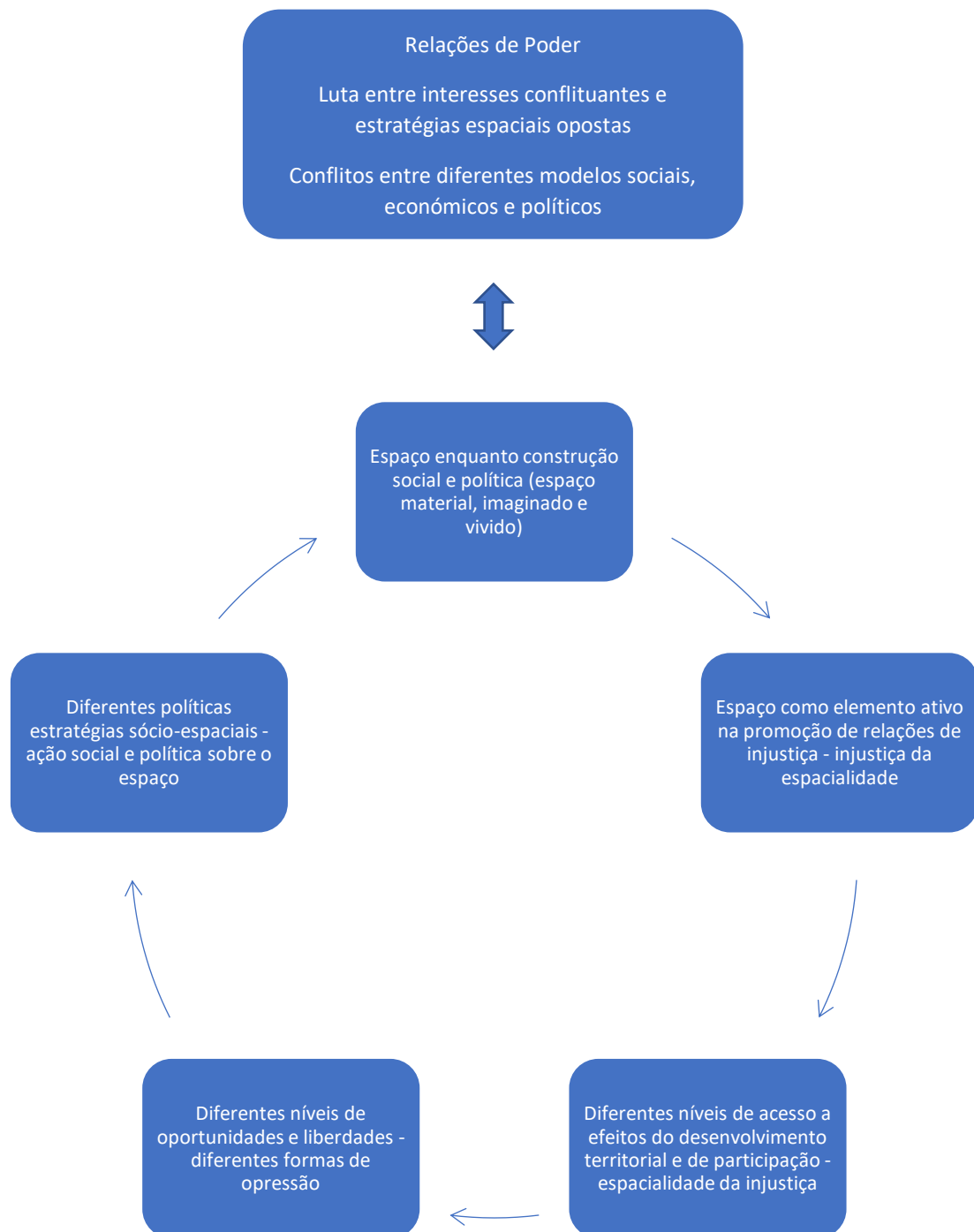
Hadijmichalis (2011) aponta os elementos geográficos, como fatores explicativos para as desigualdades e para as crises no contexto europeu. Para o autor, a União Europeia e o seu modelo estrutural, conduzem ao desenvolvimento regional desigual e são essas desigualdades que provam crises como a recente crise da dívida. Assim, não são fatores económicos e de governação que explicam as desigualdades mas são essas desigualdades causadas pelo próprio modelo europeu que, elas próprias, causam crises que alimentam o ciclo da desigualdade entre regiões. Para este geógrafo, a desigualdade não é apenas um reflexo do sistema capitalista mas um elemento central para a sua reprodução, pelo que as desigualdades e injustiças espaciais são em primeiro lugar resultado do sistema capitalista e neoliberal em que assenta o funcionamento atual das instituições europeias. No caso das políticas europeias, as teorias regionalistas defendem a concentração nas regiões mais inovadoras e competitivas, ignorando o papel do estado na melhoria das condições de vida das regiões “perdedoras”. Partindo da teoria da produção social do espaço de Henry Lefebvre, Hadijmichalis (2011) destaca que as representações do espaço europeu se restringem à definição de políticas monetárias restritivas geridas por estruturas de governação que não coincidem com os territórios soberanos onde decorrem práticas espaciais e espaços de representação. Nesse sentido o autor refere que no contexto Europeu, falta a representação do espaço da cidadania e da justiça para combater os espaços e territórios desiguais, que resultam igualmente de relações desiguais entre os atores. As contradições na construção do espaço europeu são elementos potenciadores das injustiças espaciais e como referem Madeira e Vale (2015:209), *“sem alterar as relações de poder e a desigual alocação de recursos na sociedade, dificilmente se poderão mitigar as injustiças espaciais”*.

Tendo em conta que muitas das políticas de desenvolvimento territorial são financiadas no âmbito das políticas de coesão territorial da União Europeia e no caso concreto da Política de Cidades POLIS XXI em análise, esta foi financiada no âmbito de diferentes instrumentos de financiamento comunitário, considera-se que as políticas de coesão territorial financiadas no âmbito da União Europeia são assim mais um elemento central que não pode ser ignorado na definição de um quadro analítico sobre as políticas de ordenamento territorial em Portugal e a sua ligação com o conceito de justiça espacial.

2.3 Quadro analítico proposto

A análise apresentada até ao momento permite sistematizar um modelo de enquadramento do conceito de justiça espacial.

Esquema 1: Modelo de enquadramento do conceito de justiça espacial



Este esquema permite visualizar as ligações entre as diferentes dimensões do conceito de justiça espacial e as suas interligações, refletindo a lógica circular em que a construção do espaço conduz a relações de injustiça e é alimentada por essas mesmas injustiças, pelos diferentes níveis de liberdade e oportunidade existentes na sociedade e pelas várias estratégias sócio-espaciais que resultam de interesses diversos no espaço e sobre o espaço. O esquema reflete ainda o papel do espaço enquanto elemento ativo na promoção de relações de justiça e injustiça mas também o contributo das condições estruturais da sociedade para as relações de injustiça espacial.

Este enquadramento permite apoiar a definição e um modelo analítico para a análise de políticas públicas. Nesse sentido, propõe-se um quadro de análise que inclua as seguintes dimensões :

Quadro IV – Modelo analítico proposto

| Componente de análise | Descrição | Questões de Análise |
|---|---|--|
| Acesso a efeitos do desenvolvimento urbano | Partindo da grelha de análise proposto por Cardoso e Breda-Vasquez (2007), propõe-se a análise das políticas de desenvolvimento territorial com um foco nos seus resultados / efeitos de mudança. Nesse sentido, importa analisar a partir de um enfoque espacial, o contributo da política pública em estudo para a concretização de diferentes tipologias de direitos, nomeadamente o direito à habitação, à educação, saúde trabalho ou cultura. | A política pública foi desenhada tendo em conta o reforço do acesso a serviços e resultados do desenvolvimento urbano? Quais os resultados da implementação da política a este nível? Que tipo de direitos foi reforçado pela implementação da política? A política foi desenhada e beneficiou grupos desfavorecidos no território? |
| Alargamento das capacidades e liberdades individuais e coletivas | Partindo da conceção da justiça como liberdade de Amartya Sen (2009), procura-se analisar o contributo da política pública para o alargamento das liberdades e capacidades individuais e coletivas. Neste elemento de análise importa considerar aspetos relacionados com a reivindicação do espaço e do exercício do poder no espaço, | A política considerava no seu desenho os conceitos de liberdade e capacidades individuais e coletivas? De que forma a política e a sua implementação contribui para as liberdades e oportunidades no espaço? Como é que a política influenciou a construção do espaço para que este seja um catalisador das capacidades |

| Componente de análise | Descrição | Questões de Análise |
|--|---|---|
| | referidas anteriormente. | individuais e coletivas? A política promoveu o fortalecimento de espaços públicos de partilha? Que tipo de espaços públicos foram promovidos e apoiados? Quem são os utilizadores destes espaços? |
| Participação | A participação e envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão e planeamento do espaço são centrais para o conceito de justiça espacial. Nesse sentido importa analisar se a política pública está desenhada e se efetivamente promove e reforça o envolvimento dos cidadãos, inclui modelos participativos de planeamento territorial, espaços de negociação e reforço das instituições para garantir este processo. | A política pública tinha na sua conceção preocupações direcionadas para o reforço da participação dos cidadãos nos processos de planeamento territorial? De que tipo? A implementação da política pública reforça espaços de participação alargados e participados? Foram reforçadas as instituições responsáveis pelo planeamento territorial? Foram desenvolvidas estratégias que condicionem ou eliminem as barreiras à participação dos diferentes grupos no espaço? |
| Ligação no território e entre territórios | A conectividade e acesso dentro do território e entre territórios é um elemento central na análise da justiça espacial. Tal é ainda mais evidente no caso Português e nas relações existentes entre centros e periferias, entre espaços urbanos e rurais. A análise a este nível de contemplar o direito ao acesso e conectividade, acesso a serviços e recursos no espaço dentro do território e entre diferentes territórios. | A política pública foi direcionada para garantir a partilha de recursos e maior acesso aos diferentes recursos no território e entre diferentes territórios? Como foi promovida ligação no território e entre territórios? |

A opção pela construção de uma grelha de análise do conceito de justiça espacial que inclui quatro dimensões de análise, não deve ser entendida como a definição de dimensões isoladas mas antes como dimensões que se condicionam e reforçam mutuamente. Por um lado, a

dimensão de alargamento dos efeitos de desenvolvimento urbano representa os efeitos e resultados dos processos de desenvolvimento territorial traduzidos no alcance de diferentes direitos por diferentes grupos da população. Por outro lado, a dimensão de alargamento das liberdades e capacidades individuais e coletivas procura partir do conceito de Amartya Sen sobre justiça como liberdade, dando destaque ao paradigma do reconhecimento e à análise da remoção de barreiras à participação e acesso aos benefícios do desenvolvimento. Nesta perspetiva, esta é uma dimensão que depende fortemente das restantes dimensões de análise, tendo-se optado por criar uma dimensão autónoma porque se considera que apesar desta dependência, existem aqui fatores que acrescentam aos resultados de análise das restantes dimensões. Ainda nesta dimensão, procuram analisar-se fatores críticos como a reivindicação ou poder espacial, citados no quadro I. A dimensão de participação apresenta-se como central para o conceito de justiça espacial, procurando analisar as condições de participação, o reforço das instituições e estruturas de governação e a existência de barreiras à participação efetiva. Por último, incorpora-se a dimensão de ligação no território face ao elevado nível de conectividade e interdependência entre territórios e aos efeitos que se refletem nas restantes dimensões de análise. Tal é especialmente relevante no contexto da política de cidades e no estudo de caso proposto, caracterizado por uma rede urbana composta por cidades de dimensão média relativamente equivalentes.

2.4 Aplicação e métodos de investigação

A aplicação do modelo analítico proposto é desenvolvida em duas fases. Numa primeira é analisada de forma global a política de cidades POLIS XXI, as suas diferentes dimensões de intervenção e os principais estrangimentos à sua implementação. A análise documental inclui:

- Documentos de estratégia política;
- Relatórios de execução dos diferentes instrumentos de ação política;
- Relatórios dos Programas Operacionais Regionais e Temáticos responsáveis pela gestão dos instrumentos de política;
- Relatórios de Avaliação disponíveis;
- Regulamentos específicos para os diferentes procedimentos concursais;

Como complemento à análise documental, procurou-se realizar entrevistas com quadros dirigentes da Direção Geral do Território e da Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional da região centro (CCDR – Centro). A este nível foram efetuadas entrevistas semi-

estruturadas com a Dr^a Fernanda do Carmo Julião, Diretora Geral do Território e Dr. Bernardo Campos, Secretário Técnico da CCDR – Centro que tiveram como base a matriz de análise apresentada anteriormente bem como a listagem de ações financiadas e os respetivos relatórios de aprovação e execução. A entrevista com a Diretora Geral do Território foi desenvolvida no sentido de orientação do trabalho de pesquisa (prévio ao levantamento na CCDR- Centro e Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo) tendo a mesma sido aprofundada em detalhe na entrevista realizada na CCDR- Centro. Foram ainda realizadas entrevistas na Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo, nomeadamente com a Dr^a Ana Paula Remédios e a Eng^a Carla Grácio, com as quais foi possível desenvolver entrevistas semi-estruturadas com o mesmo perfil das anteriores mas mais orientadas para as ações concretas implementadas no território em estudo. Dada a natureza da matriz de análise e a necessidade de procurar informação de forma flexível e aberta, opta-se neste trabalho por não apresentar citações diretas dos entrevistados, tendo as informações recolhidas nas entrevistas sido utilizadas para validar as conclusões da análise documental.

A análise global da POLIS XXI e da sua implementação permite identificar a linha orientadora que conduziu a política e os seus constrangimentos. No entanto, dada a necessidade de focar a análise num território concreto como forma de permitir a aplicação da matriz de análise, optou-se por definir um caso de estudo. A escolha recaiu sobre o Médio Tejo, pelas seguintes razões:

- A opção por não estudar as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, dada a significativa variedade de estudos já realizados nestas regiões;
- O facto de o Médio Tejo poder ser considerado ilustrativo da realidade das cidades médias portuguesas e da interdependência funcional entre diferentes polos urbanos num contexto de ausência de um polo urbano dominante;
- O facto de os municípios que integram a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo terem beneficiado do financiamento de ações através dos diferentes instrumentos de ação política da POLIS XXI;
- O facto de a própria Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo ter sido promotora de um projeto no âmbito da POLIS XXI;
- O facto de a região do Médio Tejo ser ilustrativa da realidade portuguesa no que respeita à dispersão geográfica de serviços e oportunidades, ao envelhecimento da população e despovoamento de certos territórios;

A análise do estudo de caso inclui:

A pesquisa de todas as ações aprovadas no âmbito das diferentes medidas de ação política da POLIS XXI no Médio Tejo, efetuada a partir das seguintes estratégias e fontes:

- A análise dos pareceres do comité de avaliação às candidaturas;
- Análise dos relatórios de avaliação de todas as ações implementadas nos principais polos urbanos da região;
- Análise de documentos técnicos e relatórios produzidos no âmbito das ações apoiadas;
- Entrevistas com técnicos e quadros dirigentes da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo e da Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional da Região Centro;
- Visita e observação de alguns dos locais intervencionados;

A realização de entrevistas nos diferentes municípios foi condicionada pelo facto de muitos dos quadros dirigentes e técnicos superiores que acompanharam a implementação de ações apoiadas no âmbito da POLIS XXI já não exercerem funções nos municípios, não tendo sido possível assim contactá-los.

A aplicação do modelo analítico tem ainda limitações decorrentes das fragilidades na implementação da própria POLIS XXI (descritas no capítulo 4) que não permitiram uma implementação sólida de alguns dos principais eixos inovadores propostos inicialmente pela política.

No entanto, dado o objetivo de testar o modelo analítico como instrumento de análise de políticas públicas à luz do conceito de justiça espacial, considera-se que a metodologia prosseguida permitiu concretizar tal desiderato. Como referem Ferrão e Mourato (2010:9), *“a avaliação de políticas públicas em Portugal tem apenas duas décadas e nasce fortemente condicionada por fatores externos e coercivos”*, nomeadamente dos condicionalismos impostos pela política de coesão da União Europeia. Os mesmos autores defendem a importância da avaliação como processo de aprendizagem. Ferrão (2018:5), defende que *“as metodologias de avaliação, como quaisquer outras metodologias, têm uma natureza instrumental”* não sendo um fim em si mesmo. Domingos Fernandes ⁹ refere que *“ a avaliação não é uma ciência exata nem uma mera técnica de recolha e tratamento de informação”* sendo *“ necessário tirar desses dados as devidas ilações”*. Para o autor *“a avaliação não produz em geral resultados exatos nem definitivos mas pode ser credível, rigorosa e socialmente útil. O propósito da avaliação não é a produção de conhecimento generalizável mas antes produzir juízos acerca de um objetivo numa determinada e limitada situação”* (Ferrão e Paixão,

⁹ Artigo publicado em Ferrão, Paixão (2018:53)

2018:53). Citando House, o autor prossegue referindo que “a avaliação persuade mais do que convence, argumenta mais do que demonstra e é mais credível do que certa” (Ferrão e Paixão, 2018:63) não significando que possa no entanto ser irracional.

Neste contexto, a presente análise pretende apresentar uma perspectiva de avaliação de políticas públicas ainda pouco estudada, não se focando nos tradicionais elementos de avaliação como a relevância, eficácia, eficiência, impacto ou sustentabilidade das ações. Nesse sentido a análise de processo focada nos pilares apresentados no quadro analítico representará a linha orientadora dos próximos capítulos, procurando aplicar de forma experimental uma ferramenta de análise e avaliação de políticas públicas centrada nas dimensões da justiça espacial.

,

3. Evolução da Política de Cidades em Portugal - Da POLIS XXI até à atual Política de Cidades

Apesar da inexistência de uma verdadeira Política de Cidades em Portugal até à formulação da POLIS XXI, têm sido implementados diversos instrumentos de política pública direcionados para a intervenção urbana. Como referem Fernandes e Seixas (2018), um dos principais motores do processo de desenvolvimento da sociedade no período pós-revolução do 25 de Abril foi o intenso processo de urbanização. Para os autores, o processo democrático em Portugal trouxe uma revolução ao nível das políticas de desenvolvimento territorial e de planeamento urbano, destacando a importância da criação dos Planos Diretores Municipais. Campos e Ferrão (2015) referem igualmente a importância da aprovação da figura do plano diretor municipal no ano de 1982, o qual reconhece aos municípios um importante papel na promoção do desenvolvimento económico e social ao nível local. Apesar de considerarem que os planos iniciais foram essencialmente instrumentos de expansão urbana, consideram igualmente que estes *“tiveram o mérito indiscutível de introduzir na consciência coletiva a noção de que a edificação e a urbanização devem obedecer a regras, estabelecidas pela Administração, que limitam o direito de propriedade”* (Campos e Ferrão, 2015:19)

Os mesmos autores referem a importância decisiva da criação das Comissões de Desenvolvimento Regional (atuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional) como órgãos desconcentrados do Estado central que correspondem a regiões de planeamento e são hoje decisivas no planeamento territorial regional e na articulação com os fundos comunitários.

A identificação da necessidade de implementação de uma política de cidades em Portugal, nasce de um contexto que pode ser sistematizado nos seguintes elementos:

1. Forte concentração da população nas áreas urbanas e metropolitanas. Como refere o documento de Política de Cidades POLIS XXI¹⁰, cerca de 60% da população Portuguesa residia em áreas urbanas e estas desempenhavam um papel crescente na fixação e atração de pessoas qualificadas e de atividades inovadoras. A qualificação de uma base urbana competitiva apresentava-se assim como determinante para promover o desenvolvimento social e económico de Portugal. Tal apresentava uma acrescida relevância no contexto de desenvolvimento desequilibrado que o país apresentava e

¹⁰ Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (2007) – Política de Cidades Polis XXI

que mantém até hoje, refletido numa excessiva concentração populacional no litoral em relação ao interior e em especial nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

2. Inexistência de uma verdadeira política de cidades no sentido de uma abordagem integrada, de âmbito nacional e direcionada para uma ação específica na estruturação do espaço urbano. Apesar de vários programas no passado se destinarem a intervenções em áreas urbanas, não existia até à data, nenhuma verdadeira política de cidades no país. Alguns dos projetos ou programas implementados no passado trouxeram, no entanto, importantes contributos para a POLIS XXI. Entre eles importa referir:

- O Serviço de Apoio Ambulatório Local lançado em 1974/1975 no período pós-revolução do 25 de Abril e que tinha como objetivo apoiar a autoconstrução e dinamizar o associativismo comunitário;
- O Programa Especial de Realojamento (PER), lançado em 1993 com o objetivo de eliminar bairros de construção precária nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto;
- O programa de consolidação do sistema urbano nacional e apoio à execução dos PDM (PROSIURB), criado em 1994 e financiado por verbas do segundo Quadro Comunitário de Apoio (1994-1999). Este programa procurou promover o desenvolvimento dos centros urbanos com papel estratégico na organização do território nacional, “dotando-os de equipamentos de apoio ao seu dinamismo económico e social”¹¹. Ao condicionar a elegibilidade de apoios à elaboração de um plano estratégico, representou uma importante ferramenta de promoção do ordenamento do território a nível nacional. O PROSIURB procurou dar ênfase à articulação em rede de cidades médias, mas não foi capaz de materializar o conceito de rede urbana, “por falta de estímulos ou enquadramento institucional próprio” (Fonseca e Ramos, 2010)¹²
- Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD), criado em 1995 para apoiar os municípios fora das áreas metropolitanas na “*realização de melhoramentos urbanos nas áreas centrais das sedes de concelho e aglomerados principais*” (Campos e Ferrão, 2015:25)
- Programa Polis – Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades, lançado em 2000 com intervenções em cerca de 30 cidades de grande e média dimensão.

¹¹ Despacho 6/94, citado em Campos, Ferrão (2015)

¹² Os autores citam a Avaliação Global do PROSIURB

Como referem Campos e Ferrão (2015:26), *“embora dirigidos à resolução de problemas urbanos, estes programas não configuram verdadeiras políticas de cidades”*.

O agendamento da Política de Cidades Polis XXI foi fortemente influenciado pelas políticas europeias, nomeadamente através da defesa de um modelo de desenvolvimento urbano policêntrico bem como da experiência da iniciativa comunitária URBAN. O diagnóstico de problemas apresentado anteriormente, levou à consciência da necessidade de passar de uma visão isolada da cidade para um quadro de cooperação urbana em rede, criando desta forma a necessária massa crítica para afirmar polos de competitividade no território nacional. Assim, assumia-se como clara a necessidade de promoção de redes de proximidade geográfica e/ou redes temáticas que atuassem sobre os problemas comuns dos seus membros. O contexto político, com a adoção de estratégias e documentos orientadores relevantes para o ordenamento do território, contribuiu igualmente para um ambiente favorável à implementação da Política de Cidades POLIS XXI. Entre estes documentos estão:

- A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS 2015) que apresentava como um dos seus objetivos o seguinte: “Melhor Conectividade Internacional do País e Valorização Equilibrada do Território - O que se pretende é mobilizar os diversos instrumentos de planeamento com efeitos diretos no território, de modo a reduzir o impacto negativo do posicionamento periférico de Portugal no contexto europeu...Preconiza-se, também, valorizar do papel das cidades como motores fundamentais de desenvolvimento e internacionalização, tornando-as mais atrativas e sustentáveis, de modo a reforçar o papel do sistema urbano nacional como dinamizador do conjunto do território.”
- O Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC, 1999) que apontava, entre as suas linhas orientadoras: “Desenvolvimento de um sistema de cidades policêntrico e equilibrado, bem como o reforço da parceria entre os espaços urbanos e rurais.”
- A aprovação do Programa Nacional de Política e Ordenamento do Território (PNPOT), que entre as suas opções para a valorização do território apresentava: i) estruturar nucleações que contrariem a tendência para a urbanização contínua ao longo da faixa litoral de Portugal Continental; ii) Reforçar a integração do território nacional através de uma organização mais policêntrica do sistema urbano; iii) Estruturar sistemas urbanos sub-regionais de forma a constituir polos de competitividade regional, em

particular no interior; iv) Definir o sistema urbano como critério orientador do desenho das redes de infraestruturas e de equipamentos coletivos, cobrindo de forma adequada o conjunto do País e estruturando os sistemas de acessibilidades e mobilidades em função de um maior equilíbrio no acesso às funções urbanas de nível superior; v) Promover redes de cidades e subsistemas urbanos locais policêntricos que, numa perspetiva de complementaridade e especialização, permitam a qualificação dos serviços prestados à população e às atividades económicas; vi) Valorizar a diversidade dos territórios e a articulação dos centros urbanos com as áreas rurais, garantindo em todo o País o acesso ao conhecimento e aos serviços coletivos e boas condições de mobilidade e comunicação, favorecendo a liberdade de opção por diferentes espaços e modos de vida.

Neste contexto, o Programa do XVII Governo Constitucional (2009) assumia como objetivos:

- “O reforço do papel das cidades e regiões portuguesas em redes de cooperação para o desenvolvimento, criatividade e inovação será estimulado”;
- “Dinamizar a política de cidades”

A concretização da Política de Cidades Polis XXI, foi então proposta pela Secretaria de Estado do Ambiente e Ordenamento do Território, responsável pela operacionalização do plano de governo. Assim, foi definido o documento estratégico “Política de Cidades XXI” no ano de 2007 que procurava:

- *“Adicionar à dimensão intraurbana uma dimensão mais ampla que conceba o desenvolvimento das cidades no quadro tanto das redes urbanas nacionais e internacionais em que se inserem como da região em que se integram;*
- *Colocar as intervenções físicas ao serviço de uma visão integradora de transformação das cidades em espaços de coesão social e competitividade económica e qualidade ambiental;*
- *Estimular novas formas de governação baseadas numa maior participação dos cidadãos, num envolvimento mais empenhado dos atores urbanos e em mecanismos flexíveis de cooperação entre cidades e entre estas e os espaços envolventes;”*

A proposta apresentada estava fortemente ancorada no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) para o período 2007-2013. Neste documento assumia-se que *“o reforço do sistema urbano deve privilegiar a concretização de um modelo global de estruturação urbana do território valorizador de interações e complementaridades, assente em cidades qualificadas – nas suas dimensões física, económica, sociocultural e ambiental – e em dinâmicas sustentáveis, integradas nos processos e dinâmicas pertinentes de nível europeu, ajustadas às*

necessidades concretas dos cidadãos e cidadãs, potenciadoras da vivência de uma cidadania plena e de proximidade e dinamizadoras das respetivas regiões e dos espaços rurais das suas áreas de influência” (MAOT 2007c:59). Como refere o mesmo documento: “Aqui se integram, por um lado, as Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação, que visam estimular a elaboração de estratégias partilhadas de inovação e reposicionamento internacional das cidades, podendo envolver estratégias e estruturas de cooperação, ações comuns de atração de fatores de criatividade, inovação e internacionalização, projetos de reforço da qualificação das funções das cidades ou investimentos, materiais e imateriais, de forte potencial estruturante” (MAOT 2007c:68).

O agendamento da Política de Cidades POLIS XXI teve assim, uma forte e estreita ligação à estratégia de financiamento integrada no QREN (2007-2013).

Os problemas aqui identificados podem ser incorporados num diagnóstico territorial assente numa análise SWOT e aplicado à problemática das cidades Portuguesas no momento da formulação da Política de Cidades POLIS XXI.¹³

¹³ Análise efetuada tendo como base o diagnóstico do Programa Operacional Valorização do Território e o documento de Política de Cidades POLIS XXI

Quadro V – Análise SWOT à questão urbana em Portugal no momento de formulação da POLIS XXI

| Forças | Fraquezas |
|---|---|
| Riqueza do ambiente natural e patrimonial | Dificuldades em cumprir as metas internacionais de redução dos gases com efeitos de estufa |
| Elevado potencial para utilização de recursos naturais e energéticos | Insuficiente inserção internacional das principais aglomerações |
| Território diferenciado, com identidade e ligações com diferentes regiões do mundo | Crescimento urbano extensivo e degradação das áreas históricas das cidades |
| Existência de um instrumento estratégico como o PNPT | Desequilíbrios na rede urbana nacional |
| Riqueza do património histórico e cultural | Modelo de mobilidade assente no transporte rodoviário e transporte individual |
| Rede de cidades médias servidas de infraestruturas, equipamentos e vias de comunicação de boa qualidade | Despovoamento das áreas rurais |
| Bom nível de cobertura de serviços sociais | Ausência de uma estrutura de planeamento supramunicipal |
| Presença de instituições de ensino superior em cidades médias | |
| Oportunidades | Ameaças |
| Incentivos ao desenvolvimento de tecnologias de utilização de energias renováveis | Processo de globalização – redução da importância do fator localização – emergência de novos centros de competitividade |
| Potencial geo-estratégico de Portugal | Redução da “massa crítica” das pequenas e médias cidades |
| Existência de fundos comunitários de apoio ao desenvolvimento regional | Cultura individualista na gestão do território |
| Evolução dos padrões de consumo – oportunidade para algumas regiões | Possibilidade de duplicação de iniciativas – incapacidade de criar sinergias |
| Capacidade de atração de empresas internacionais para regiões do interior do país | |

A Política de Cidades POLIS XXI foi formulada no sentido de procurar afirmar as cidades como espaços privilegiados de produção de riqueza, de cidadania e de inserção internacional competitiva do país. Este documento estratégico¹⁴ apresentava a seguinte ambição:

¹⁴ Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (2007)

As cidades como territórios de inovação e competitividade

Assegurar que as cidades constituem espaços favoráveis à criatividade e à inovação, tornando-se mais abertas ao exterior, competitivas e internacionalizadas com base nos recursos que possuem, produzem ou atraem e nas formas de organização que promovem ou estabelecem entre diferentes entidades e com distintas cidades.

As cidades como territórios de cidadania e coesão social

Assegurar que as cidades constituem espaços de cidadania, coesão e identidade cultural, tornando mais eficientes os processos de participação, integração e valorização patrimonial e combatendo ativamente os fatores geradores de obsolescência, risco, insegurança e exclusão.

As cidades como territórios de qualidade de ambiente e de vida

Assegurar que as cidades constituem espaços de qualidade ambiental e bem-estar, promovendo formas sustentáveis de uso dos recursos, de desenho urbano, de edificação, de mobilidade e de paisagem, e condições adequadas de acesso à habitação, aos equipamentos e serviços e aos diversos tipos de amenidades.

As cidades como territórios bem planeados e governados

Assegurar que o modo como as cidades são planeadas e governadas acolhe os três objetivos estratégicos anteriores como decisivos para que as nossas aglomerações urbanas se transformem em verdadeiras comunidades do século XXI, tornando-se mais sustentáveis, saudáveis e responsáveis.

Tendo em conta estas dimensões de política, pode afirmar-se que esta apresentava quatro pilares para uma política urbana: o pilar económico e da competitividade, o pilar social e da coesão; o pilar do ambiente e o pilar da governança. A implementação da política assumia três grandes dimensões:

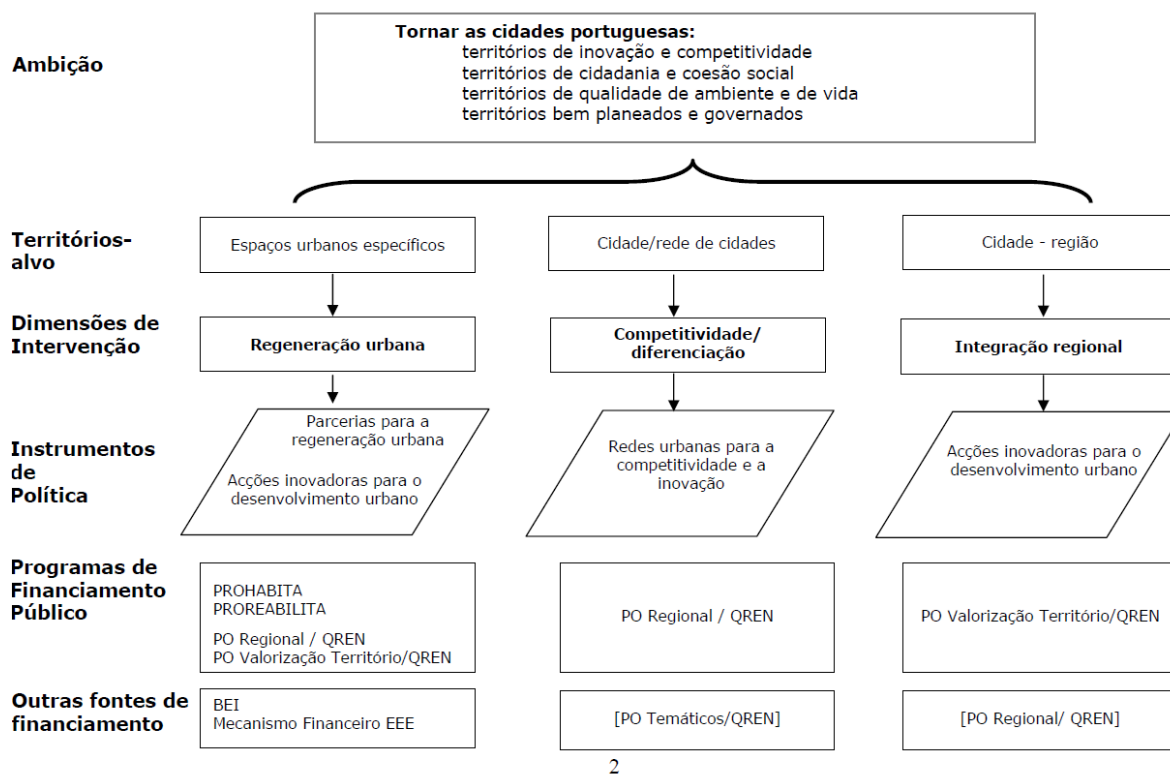
Regeneração urbana – que colocava a ênfase na reabilitação de espaços intraurbanos específicos e visava qualificar fatores determinantes para a qualidade de vida, incluindo ações de revitalização urbana, habitação, coesão social, ambiente, mobilidade.

Competitividade / Diferenciação - ênfase na cidade enquanto nó de redes de inovação e competitividade de âmbito nacional ou internacional, visando o reforço do seu papel e da sua capacidade competitiva e a valorização dos fatores de diferenciação. Esta dimensão envolvia o apoio a estratégias de afirmação internacional, a criação de equipamentos urbanos e infraestruturas diferenciadoras, a cooperação entre cidades para a valorização partilhada de recursos, potencialidades e conhecimento.

Integração regional- Esta dimensão de intervenção incidia sobre a “cidade-região”, definida como o espaço funcionalmente estruturado por uma ou várias cidades e envolvendo uma rede

sub-regional de centros e de áreas de influência rurais, e coloca o enfoque nas interações cidade-região e no reforço do “efeito cidade” como fator de desenvolvimento das áreas sob sua influência direta. Envolve iniciativas que promovessem a estruturação de aglomerações urbanas, ganhando dimensão urbana através da cooperação de proximidade, fomentando complementaridades e racionalizado e qualificando equipamentos e serviços da cidade para a região em que se integra.

Esquema II – Estrutura lógica de intervenção da POLIS XXI¹⁵



Tendo em consideração a estrutura esquematizada, efetua-se agora uma análise de cada uma das componentes de intervenção da POLIS XXI, tomando como base os principais instrumentos de política.

3.1 Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU)

As PRU corresponderam a programas de ação orientados para a revitalização integrada de espaços intra-urbanos, tendo como suporte uma estrutura de parceria local alargada (município, serviços desconcentrados da administração central, ONG, setor privado). No âmbito das PRU, eram elegíveis:

- Operações integradas de requalificação e inserção urbana de bairros críticos;
- Operações de recuperação e qualificação ambiental de áreas periféricas e refuncionalização de áreas abandonadas ou com usos obsoletos;
- Operações integradas de valorização de áreas de excelência urbana (centros históricos, frentes ribeirinhas, etc.);
- Projetos integrados de melhoria do ambiente urbano.

¹⁵ Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (2007) – Política de Cidades Polis XXI

Os projetos elegíveis no âmbito das PRU exigiam o desenvolvimento de um Programa de Ação que integrasse, de forma coerente, as dimensões física, ambiental, económica e social, suportado por um Protocolo de Parceria envolvendo atores locais e sectoriais, públicos e privados. Os regulamentos específicos das PRU estipulavam ainda que os espaços elegíveis para intervenção eram, preferencialmente, os centros urbanos das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e os centros urbanos definidos em sede de PROT como sendo de nível superior (regional ou estruturante). Em 2011, a reformulação das tipologias PRU e RUCI (Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação) levou a que a elegibilidade fosse alargada a outros centros e aglomerados urbanos que integrassem estratégias de qualificação do território regional. Entre as ações elegíveis no âmbito de um programa de ação deveriam constar de forma integrada as seguintes:¹⁶

a) Qualificação do espaço público e do ambiente urbano, nomeadamente:

- Modernização das infraestruturas urbanas, incluindo a instalação de infraestruturas para as tecnologias de informação;
- Melhoria do ambiente urbano, em especial, criação e qualificação de espaços verdes urbanos, e valorização de frentes ribeirinhas e marítimas;
- Melhoria da acessibilidade e mobilidade, promovendo os modos de transporte favoráveis ao ambiente, a circulação ciclável e pedonal, a reestruturação da rede viária e a criação de estacionamento e a supressão de barreiras arquitetónicas;
- Equipamentos coletivos de identidade e referência urbana;
- Recuperação e qualificação do espaço público, incluindo mobiliário urbano e equipamento estruturante;
- Melhoria da qualidade visual da paisagem urbana;
- Promoção da multifuncionalidade dos espaços urbanos;
- Criação de estruturas de gestão e manutenção do espaço público;
- Apoio técnico aos moradores para auto-reabilitação dos edifícios e habitações;
- Desenvolvimento de tecnologias e processos de planeamento urbano participado.
-

b) Desenvolvimento económico, nomeadamente:

- Recuperação de edifícios e espaços para a instalação de novas atividades económicas;

¹⁶ Fonte: Regulamento Específico: Política de Cidades, Parcerias para a Regeneração Urbana

- Apoio a iniciativas económicas das populações locais nomeadamente através de formas adequadas de apoio técnico e organizativo, bem como apoio financeiro no respeito das regras dos auxílios de Estado.
- Desenvolvimento de novas oportunidades de qualificação, de auto-emprego e de empreendedorismo, em que se privilegia a exploração do potencial das TIC;

c) Desenvolvimento social, nomeadamente:

- Qualificação e modernização dos serviços de interesse coletivo para a população ou as empresas;
- Criação/remodelação de equipamentos e de serviços de proximidade;
- Dinamização de atividades recreativas e desportivas;
- Melhoria de competências e da inserção no mercado de trabalho, em particular das pessoas em risco de exclusão social;
- Ações de conciliação da vida familiar com a vida profissional;
- Prevenção da toxicodependência, da delinquência e de comportamentos antissociais.

d) Desenvolvimento cultural, nomeadamente

- Recuperação e valorização do património cultural, incluindo, desde que possível, a refuncionalização do património edificado em desuso;
- Criação e dinamização de equipamentos culturais;
- Qualificação e modernização de serviços culturais vocacionados para a educação artística e a fruição cultural;
- Dinamização das atividades culturais.
- Ações associadas à animação da Parceria Local e à dinamização do Programa de Ação e sua divulgação, com um limite de 10% do montante global de investimento.

Segundo o relatório de execução do QREN de 2012, as PRU representavam o principal instrumento estratégico e financeiro da Política de Cidades com cerca de 700 milhões de euros de fundos comunitários aprovados para intervenções a nível nacional. No entanto, tal como noutras componentes a taxa de execução no final de 2012 mantinha-se a níveis muito baixos, demonstrando a dificuldade operacional e financeira dos Municípios enquanto principais

promotores das parcerias locais bem como da dificuldade em desenvolver parcerias efetivas e de base alargada ao nível local.¹⁷

3.2 Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano

As AIDU apresentavam como principal objetivo: promover a dinamização de soluções inovadoras de resposta aos problemas urbanos, centradas, nomeadamente, na eficiência e reutilização de infraestruturas e equipamentos existentes, na exploração das oportunidades que as novas tecnologias oferecem, na capacitação das comunidades locais e no desenvolvimento de novas formas de parcerias público-privadas.

A tipologia de ações previstas para este instrumento de política estava ligada a projetos piloto, de preferência com componente maioritariamente imaterial, que correspondessem a respostas inovadoras aos problemas urbanos e às novas procuras urbanas, nomeadamente nos domínios da: i) Prestação de serviços de proximidade; ii) Acessibilidade e mobilidade urbana; iii) Segurança, prevenção de riscos e combate à criminalidade; iv) Gestão do espaço público e do edificado; v) Alterações climáticas; vi) Eco-inovações nos domínios da construção e da habitação; vii) Gestão eficiente da energia; viii) Gestão da qualidade do ar; ix) Tratamento e valorização de resíduos. As intervenções previstas destinavam-se a apoiar projetos-piloto que visassem desenvolver ou transferir, para aplicação nas cidades portuguesas, soluções ainda não ensaiadas em território nacional com características que tornassem possível a sua replicação a uma escala de maior dimensão.

Segundo os regulamentos deste instrumento de política, as operações elegíveis poderiam ter a seguinte natureza:

- a) Ações de natureza imaterial que se traduzissem na criação de novas formas organizativas de resposta às procuras e aos problemas urbanos e de disponibilização de um determinado serviço ou de integração de serviços, em particular soluções baseadas em TIC ou soluções de polivalência dos equipamentos e infraestruturas;
- b) Ações materiais necessárias à experimentação de novas soluções nas áreas temáticas referidas no número anterior e que contemplem uma forte componente de difusão e replicação;
- c) Desenvolvimento de novos instrumentos para captação de atividades inovadoras e valorização da iniciativa e criatividade da população;

¹⁷ Observatório do QREN, Abordagens de Base Territorial, Relatório Final (2010)

d) Criação de estruturas, formas organizativas e metodologias de envolvimento dos cidadãos e dos atores económicos e sociais na solução dos problemas urbanos.

Os mesmos regulamentos definiam que os beneficiários desta tipologia de ações poderiam ser os Municípios e suas Associações, os serviços da Administração Central do Estado e Outros Organismos Públicos, empresas públicas, Instituições de Ensino Superior e Centros de Investigação e Desenvolvimento e Entidades privadas sem fins lucrativos. O documento de Política Polis XXI definia como meta para 2015, o financiamento e desenvolvimento de 75 projetos no âmbito das AIDU.

Os resultados dos dois concursos lançados no âmbito das AIDU revelam alguns elementos comuns e que contribuem para explicar o baixo volume de financiamento em relação ao inicialmente previsto¹⁸. Alguns destes elementos são:

- A seletividade na análise dos procedimentos concursais que levou a que muitas das candidaturas apresentadas não fosse considerada como tendo o mérito necessário para ter a candidatura aprovada;
- Ausência de carácter inovador dos projetos implementados – a análise dos procedimentos concursais demonstra que muitas das propostas apresentadas não foram merecedoras de uma classificação de mérito que permitisse enquadrá-las neste instrumento de política. Tal deve-se à ausência de uma cultura de inovação bem como à dificuldade manifestada pela autoridade de gestão que não promoveu as necessárias ações de sensibilização, acompanhamento e assistência técnica, necessárias em processos que pretendem inovar e quebrar modelos de trabalho estabelecidos. Ter-se-ia justificado uma gestão mais pró-ativa da parte da entidade gestora do processo, devendo entender-se o facto de não terem sido lançados novos procedimentos concursais como um reconhecimento do insucesso relativo desta iniciativa bem como da dificuldade em desenvolver iniciativas com potencial para serem replicáveis.
- Dificuldade em atrair parcerias para a implementação dos projetos, nomeadamente de atores que não os Municípios. De facto, a generalidade das propostas apresentadas e aprovadas eram lideradas por Municípios não sendo promovidas por parcerias alargadas que pudessem mobilizar competências para o desenvolvimento de novas e

¹⁸ De uma verba global de 90 milhões disponíveis para este instrumento de política da POLIS XXI, foram lançados dois procedimentos concursais no valor total de 40.000.000 de euros. Deste valor, foram aprovadas candidaturas no valor de 18.500.000 de financiamento FEDER (48% do valor a concurso). E dada a constante revisão de orçamentos, desistências e rescisões o valor final aprovado foi de 7.527.888 € (12,5% do valor inicialmente disponibilizado para as AIDU e cerca de 19% dos valores disponibilizados nos concursos).

inovadoras abordagens. Esta falta de cultura de parceria é partilhada com outros eixos de intervenção da Política de Cidades e deveria ter levado a uma abordagem pró-ativa na promoção e incentivo ao desenvolvimento de parcerias.

- Domínio de propostas com carácter essencialmente material – vários dos projetos implementados têm uma forte componente material e muito direcionada para investimentos, não cumprindo um dos objetivos das AIDU que corresponde à promoção de iniciativas de natureza imaterial que se traduzissem na criação de novas formas organizativas de resposta às procuras e aos problemas urbanos. As ações com cariz essencialmente material nem sempre correspondiam a processos de experimentação de novas práticas e poderiam ser enquadradas noutros instrumentos de financiamento que não necessariamente as AIDU.

Da análise às diferentes propostas apresentadas, pode sistematizar-se um conjunto de problemas identificados pelos proponentes e a que estes pretendiam dar resposta¹⁹ :

- Problemas de mobilidade causados pelo transporte individual;
- Inexistência de espaços acessíveis para todos;
- Falta de vivência do espaço público;
- Insegurança e atos de vandalismo;
- Ausência de percursos pedonáveis e cicláveis;
- Carência de espaços verdes e de lazer;
- Déficit de participação dos cidadãos;

As soluções apresentadas para dar resposta a estes problemas podem ser sistematizadas da seguinte forma:

- *Carsharing*;
- Aposta em veículos elétricos e mobilidade ciclável;
- Gestão de estacionamento e transporte público;
- Mobilidade integrada através das TIC;
- Segurança de proximidade;
- Democracia participativa através das TIC;
- Eficiência hídrica em espaços públicos;
- Parques urbanos eco-eficientes;
- Sinalética interativa;

¹⁹ Fonte: Relatórios de Execução das AIDU

O processo de implementação das AIDU, após a aprovação dos projetos a concurso continuou a sofrer vários problemas, potenciadas pela situação de indisponibilidade financeira dos Municípios agravada pelo programa de assistência financeira e pela presença da Troika em Portugal, que levou à redução significativa das transferências para os Municípios. Neste contexto, os diferentes projetos foram sendo revistos, existiram desistências e rescisões (a título de exemplo a Câmara Municipal de Mirandela com três projetos aprovados não implementou qualquer um deles), e as AIDU acabaram por se refletirem na implementação de apenas 12 projetos tendo, mesmo estes, reduzido globalmente os seus orçamentos.

A crise financeira condicionou decisivamente a capacidade de implementação – apesar dos problemas relacionados com a tipologia de projetos propostos, a implementação dos mesmos foi condicionada decisivamente pela diminuição das transferências para os Municípios e a consequente redução da sua disponibilidade financeira para cofinanciar os projetos propostos. Tal resultou num elevado número de desistências e rescisões e, também, na não implementação de projetos com financiamento aprovado.

O Instrumento de Política “Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano” assistiu a uma redução progressiva da sua eficácia, tornando-se um instrumento residual no âmbito da POLIS XXI. Apesar da reduzida capacidade de produzir impactes, alguns dos projetos promoveram abordagens inovadoras. Exemplo disso foi a experiência do Transporte a Pedido no Médio Tejo que se mantém, até hoje, alargado à generalidade dos Municípios da Comunidade Intermunicipal. Ao integrar-se numa lógica de planeamento supra-municipal de gestão da rede de transportes num contexto de baixa densidade populacional, este é um projeto que pode ser considerado como um bom exemplo com capacidade de replicação para outros territórios.

As AIDU ficaram longe das metas inicialmente definidas ao nível dos projetos apoiados e as verbas efetivamente aplicadas representam baixos níveis de execução face ao inicialmente esperado, pelo que se considera que existiu uma baixa eficácia . Esta execução financeira aliada às questões referidas acima, levam a que a eficácia das AIDU tenha de ser considerada baixa, não tendo sido alcançados de forma sólida os objetivos a que este instrumento se propunha no âmbito da Política de Cidades.

3.3 Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação

Este instrumento de política foi desenhado tendo em conta:

- Operações e projetos implementados de forma individual. A experiência da implementação dos quadros comunitários apoios anteriores ao QREN (2007-2013) demonstravam que a dimensão física e financeira das diferentes intervenções não era a mais adequada à produção de resultados estruturantes para a coesão e competitividade territoriais²⁰;
- Possibilidade de duplicação de investimentos na mesma região, em resultado da ausência de estruturas de planeamento territoriais supramunicipais;
- A ausência de cultura de parceria entre atores públicos e entre estes e o setor privado e sociedade civil e dificuldade de coordenar os atores institucionais, públicos e privados responsáveis por políticas e intervenções com impacte territorial;
- Incipiente desenvolvimento da cooperação supramunicipal na programação e gestão de infraestruturas e equipamentos coletivos, reforçando o problema identificado no ponto anterior e que resulta numa cultura de gestão individualizada num contexto de dispersão de autoridades administrativas com responsabilidades na gestão territorial.
- Inexistência de centros urbanos funcionais e com dimensão média de acordo com os padrões europeus, num contexto em que apenas Lisboa e Porto cumpriam os critérios para esta classificação, refletindo um desenvolvimento desigual do país e uma significativa diferenciação entre realidades no litoral e no centro do país.
- Dispersão de infraestruturas e equipamentos qualificantes do território que conduzia a perdas de escala e a uma reduzida competitividade territorial.

A generalidade destes problemas são identificados no Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território e refletem uma preocupação relacionada com a necessidade de uma gestão supramunicipal, capaz de permitir uma maior eficiência e uma maior capacidade de organização funcional às cidades de média dimensão, dando-lhes a necessária escala para se tornarem competitivas a nível internacional. Neste contexto importa clarificar o contexto de rede. Para Fonseca e Ramos (2010:40) as redes de cidades caracterizam-se por “serem essencialmente de cariz horizontal e não hierarquizado, sendo estabelecidas entre centros complementares e similares que proporcionam externalidades e economias ao nível da especialização, sinergias, cooperação e inovação”. Para os autores, do ponto de vista

²⁰ QREN (2010)

funcional, uma rede urbana é definida pela existência de: i) nós que correspondem às cidades; ii) fluxos de pessoas, bens e dados entre os nós da rede; iii) existência de formas de cooperação institucionais entre as cidades, sendo a configuração da rede fruto das dinâmicas e fluxos entre os nós da rede.

Neste contexto, o instrumento de política “Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação” inseria-se na procura de respostas para os problemas acima referidos e apresentava os seguintes objetivos:

- Apoiar a afirmação das cidades enquanto nós de redes de inovação e competitividade de âmbito nacional ou internacional;
- Promover o reforço das funções económicas superiores das cidades, através das sinergias para a qualificação tecnológica e desenvolvimento dos fatores de atração de atividades inovadoras e competitivas;
- Estimular a cooperação entre cidades portuguesas para a valorização partilhada de recursos, potencialidades e conhecimento, valorizando os fatores de diferenciação;
- Promover a inserção das cidades em redes;
- Otimizar o potencial das infraestruturas e equipamentos numa perspetiva de rede;

Para este instrumento político, considerou-se como obrigatório a elaboração de Programas Estratégicos de cooperação que visassem o reforço da competitividade e da projeção nacional e internacional da cidade ou da rede de cidades e que fossem coerentes com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT). Estes Programas Estratégicos deveriam incluir o seguinte tipo de projetos:

- Criação de equipamentos urbanos e de infraestruturas relevantes para a inserção diferenciada das cidades em redes nacionais e internacionais;
- Ações de cooperação em grande escala com cidades estrangeiras e de promoção da imagem internacional;
- Criação de estruturas de cooperação urbana de apoio à troca de conhecimentos e à inovação;
- Projetos de valorização de recursos partilhados e de marketing territorial das cidades.

Os destinatários desta medida foram municípios, instituições de ensino superior, centros de investigação e desenvolvimento, empresas associações empresariais e outros envolvidos numa estratégia partilhada de competitividade, inovação e internacionalização de cidades ou redes

de cidades. A meta para 2015, apresentada no documento de política, era o envolvimento de 31 cidades em redes com programas estratégicos para a competitividade, inovação e internacionalização. A implementação do Instrumento Político “Redes Urbanas para a Competitividade Territorial” ficou sob responsabilidade dos Programas Operacionais Regionais, através de concursos regionais e regulamentos específicos associados. No entanto, num primeiro momento foram promovidas ações preparatórias de estratégias de cooperação entre cidades. Através do despacho 23021/2007 do Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, foi lançado este instrumento com o objetivo de apoiar a passagem de uma visão isolada da cidade para um quadro de cooperação urbana em rede. Dada a ausência de uma cultura de cooperação institucionalizada e a inexistência de exemplos de boas práticas a este nível, considerou-se que este instrumento deveria estimular os atores urbanos a construir uma visão estratégica, de longo prazo, relativa às grandes apostas a assumir em comum e às potencialidades de cooperação a uma escala mais alargada. Procurava-se igualmente que este instrumento pudesse desempenhar o papel de aprendizagem e demonstração para as futuras candidaturas a apresentar no âmbito dos concursos dos Programas Operacionais Regionais do Continente.

Os regulamentos do instrumento de política “Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação” definiam como elegíveis os centros urbanos estruturantes do modelo territorial do PNOT (com as alterações introduzidas pelos PROT), com mais de 20.000 habitantes ou uma rede de pelo menos três centros urbanos e que registassem cumulativamente mais de 30.000 habitantes.

No ano de 2011, após um período em que se assistiu a dificuldades de atrair propostas que correspondessem aos objetivos iniciais das RUCI e tendo como objetivo acelerar a taxa de execução do QREN, foi assinado um segundo memorando de entendimento entre o Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento e a Associação Nacional de Municípios. Os objetivos deste memorando eram:

- Assegurar aos municípios adequadas condições à execução dos projetos no âmbito do QREN, nomeadamente em matéria de condições financeiras e de acesso às verbas disponíveis;
- Estimular e facilitar a execução dos projetos de iniciativa municipal em todo o território, nomeadamente através da constituição de uma “Bolsa de Mérito à Execução” e da eliminação de compromissos sem execução ou com baixa probabilidade de execução;

- Melhorar as condições globais de gestão dos Programas Operacionais, promovendo o melhor acesso por parte dos municípios, nomeadamente através do reforço das garantias de execução em todo o ciclo de gestão das candidaturas.

Uma das iniciativas deste memorando era *“promover a execução das iniciativas da Política de Cidades”*²¹, tendo em conta que a análise à data permitia *“constatar que o ritmo de concretização física e financeira destas tipologias se encontra aquém das necessidades de implementação da política pública e do próprio QREN. As principais áreas em que importa intervir colocam-se ao nível da i) operacionalização do modelo de acesso (através de Programa de Ação), em particular quando se registam necessidades de alterações; ii) maturação dos Programas e dos projetos; iii) dos prazos para a submissão de operações; iv) do modelo de acesso às necessidades de intervenções pontuais de requalificação, nomeadamente em municípios em zonas rurais”*. Na sequência deste memorando e após a aprovação pela Comissão Ministerial de Coordenação dos Programas Operacionais Regionais do Continente (em 14/05/2002), foi aprovado o Regulamento Específico “Reabilitação Urbana”, que veio substituir os Regulamentos específicos “Política de Cidades – Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação e “Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana”.

A implementação das RUCI foi condicionada pelo contexto cultural e institucional do país, agravado pela situação de crise financeira que reduziu as transferências para os Municípios Portugueses e a sua capacidade de investimento. No âmbito do relatório “Abordagens Territoriais Integradas – Relatório Final”, realizado no âmbito do Observatório do QREN eram apontados alguns problemas relacionados com a implementação das RUCI. Entre eles estavam:

- A sobreposição de projetos em territórios comuns, e muitas vezes promovidos no âmbito de diferentes eixos de implementação da política de cidades. Esta sobreposição não era normalmente acompanhada pela necessária coordenação e criação de sinergias entre elas. Ao mesmo tempo, assistiu-se a uma dispersão e atomização das ações e não a uma aposta na concentração em ações de maior dimensão e com maior capacidade efetiva de promover a competitividade e inovação das cidades;
- Dificuldades institucionais das entidades proponentes para gerirem projetos de cariz supramunicipal – de facto, a generalidade dos municípios portugueses não estava preparada institucionalmente para apresentar e gerir projetos com uma visão além das suas fronteiras territoriais;

²¹ Associação Nacional de Municípios (2011) – Iniciativa 7 do Memorando

- Pouco envolvimento da agência pública de âmbito nacional responsável pela política de cidades. A gestão operacional das RUCI foi atribuída aos Programas Operacionais Regionais e numa perspetiva de promoção de uma política de cidades com cariz inovador e que representava um desafio face à cultura de governação e planeamento institucionalizada. Este facto exigiria necessariamente um maior envolvimento da agência de âmbito nacional responsável pela implementação da política de cidades. A ausência de um papel mais ativo a este nível não favoreceu a concretização dos objetivos da Política de Cidades Polis XXI.
- Ausência de um envolvimento pró-ativo dos Programas Operacionais, limitando o seu papel ao acompanhamento procedimental e concursal.
- A ineficácia das Ações Preparatórias, que resultaram na dificuldade em demonstrar boas práticas de promoção de redes para a competitividade e inovação e na sua replicação a nível nacional. A este nível, refira-se a referência da avaliação do programa operacional Norte relativamente às RUCI: “encerra o risco de acolher projetos de geração antiga e não assegurar uma relação mais consistente com os objetivos da competitividade” (Programa Operacional Norte, 2015:14).

Além destes problemas destaca-se o facto de se ter dispersado o número de ações, alargando de forma acentuada o número de municípios face à meta da Política de Cidades para as RUCI. Tal não favoreceu a seletividade e resultou numa dispersão de ações e programas estratégicos, muitos deles com relevância questionável face aos objetivos da política, bem como numa redução do volume médio de financiamento disponível. Denotou-se igualmente a dificuldade em promover parcerias alargadas. De facto com a exceção de algumas redes que promoveram parcerias bastante alargadas e envolveram diferentes tipologias de atores, denotou-se a dificuldade em promover parcerias alargadas fora do âmbito dos Municípios. Por outro lado, existiram casos em que foram aprovados programas estratégicos de RUCI com apenas um município envolvido mas com envolvimento de diferentes parceiros (exemplo da Sanjonet e Almada – Laboratório de Ideias).

Por outro lado, algumas redes com programa estratégico aprovado não seguiram para a fase de implementação por desistência ou falta de capacidade dos seus promotores. Tal foi o caso, por exemplo, das RUCI Cidades com Marina e Cidades do Norte Alentejano. Também os relatórios de avaliação intercalar dos diferentes programas operacionais apontam alguns problemas relativos à implementação das RUCI:

A avaliação intercalar do Programa Operacional Norte referia a existência de *“muitos projetos focados em ações de natureza infraestrutural ou de equipamento muito tradicional, e em que as estratégias eram pouco focadas em dimensões de competitividade e afirmação em espaços alargados”* (Programa Operacional da Região Norte, 2015:74). Da mesma forma, o relatório de Avaliação Intercalar do Programa Operacional da Região Centro (2014:v) referia ainda o *“bom desempenho da generalidade dos projetos enquadrados nas Parcerias para a Regeneração Urbana e os resultados bastante mais modestos das Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação, onde a diversidade de atores e o âmbito supramunicipal dificultou a operacionalização dos correspondentes programas de ação”*.

Relativamente às dificuldades de gestão das parcerias, a avaliação do programa operacional centro referia que *“a implementação das operações veio a ser dificultada pela multiplicidade e dispersão dos agentes envolvidos”* (Programa Operacional Centro, 2014:46).

Pereira e Gil (2010), referem que na conceção da RUCI duas ideias chave estiveram presentes: *“obrigar a visões intermunicipais mobilizadoras e de longo prazo e criar um estímulo financeiro à constituição de parcerias intermunicipais”*. Como referem os autores, foram desenvolvidas visões de escala supramunicipal de forma a corresponder às exigências do programa mas os projetos desenvolvidos dependem totalmente dos fundos comunitários, o que é interpretado pelos autores como uma limitação às visões construídas.

Apesar destas dificuldades, pode afirmar-se que as RUCI promoveram o trabalho em rede e algumas das redes criadas continuaram o seu caminho, contribuindo para um processo de planeamento supramunicipal mais alargado. No entanto, a alteração dos regulamentos relativos às Parcerias para a Regeneração Urbana e Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação e a substituição pelo regulamento específico *“regeneração urbana”* pode ser analisada como uma alteração da filosofia inicial da Política de Cidades, em favor de uma política de reabilitação urbana e da aposta na execução financeira em detrimento dos objetivos de política iniciais. Os elementos inovadores da POLIS XXI ficaram longe do alcance inicialmente previsto e o foco central das intervenções e alocação financeira foi destinado a operação de reabilitação urbana²².

²² Esta constatação é reforçada pela análise documental e pelas entrevistas realizadas na CCDR-Centro e Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo

3.4 Cidades Sustentáveis 2020

Apesar do foco do presente trabalho ser a Política de Cidades POLIS XXI, importa assinalar o atual documento orientador para a intervenção urbana em Portugal. Com o final do período de implementação da Política de Cidades (2007-2013), foi definido um documento político orientador para o período 2014-2020. Este documento é a estratégia “Cidades Sustentáveis 2020”, aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros nº61/2015 e que mantém a aposta na valorização da dimensão interurbana das cidades e do trabalho em rede. Este documento estratégico apresenta a cidade com um conjunto de relações funcionais na região, com outras cidades e centros urbanos, representando estas relações como redes de complementaridade e interdependência. A dimensão cidade-região é uma das dimensões centrais da estratégia “Cidades 2020” e reflete as interdependências sociais e económicas e a relação de dependência funcional das cidades. A Visão da “Cidades 2020” reflete-se na procura de cidades mais prósperas, mais saudáveis, mais resilientes, mais justas, mais inclusivas e mais conectadas. A este último nível a estratégia inclui no conceito cidades mais conectadas e em ligação com o seu território envolvente e com os seus agentes, funcionando aquelas como âncoras das abordagens de desenvolvimento territorial assegurando as complementaridades sustentáveis entre os espaços que compõem a cidade região. A transposição da visão para os eixos de intervenção não é efetuada de forma tão clara como o documento estratégico antecessor mas no eixo 1 – Inteligência e competitividade, surge como objetivo: “fortalecer a cooperação territorial entre cidades (transnacional, transfronteiriça e inter-regional) de modo a potenciar as sinergias funcionais, robustecer os perfis de especialização partilhados, e participar em processos conjuntos de aprendizagem e partilha de boas práticas.” O objetivo de reforçar a cooperação entre cidades e garantir uma maior ligação funcional entre elas, manteve-se assim da Política de Cidades POLIS XXI para a “Cidades 2020”, embora não fique claro no novo documento estratégico, a forma como este objetivo vai ser implementado.

A estratégia defende um caminho para :

“Cidades mais prósperas - Cidades que oferecem elevados padrões de qualidade de vida e de qualificação funcional, que atraem e fixam investimento, pessoas e conhecimento, e que promovem oportunidades qualificadas de trabalho e de produção de valor. Cidades que acolhem e favorecem a inovação e a criatividade, dotadas da inteligência territorial e da organização institucional que potencia os talentos e as capacidades dos indivíduos, das empresas e das comunidades;

Cidades mais resilientes - Cidades capazes de observar as tendências e desenvolver mecanismos flexíveis de resposta a cenários de maior incerteza e de adaptar o seu tecido social e económico a contextos de maior variabilidade e imprevisibilidade. Cidades que conhecem e valorizam as condições e capacidades endógenas dos territórios onde se inserem e se comprometem com as gerações futuras na salvaguarda do seu património comum;

Cidades mais saudáveis - Cidades mais favoráveis ao fomento de padrões de vida saudável, que oferecem um ambiente urbano e espaços públicos de qualidade, e se ajustam às necessidades dos diferentes grupos populacionais, tirando partido dos recursos locais e promovendo lógicas de proximidade. Cidades que assumem o seu papel central no compromisso nacional com o paradigma emergente de ecoeficiência e de redução da sua pegada ecológica e carbónica, e a liderança nos processos de diminuição e qualificação do consumo e da redução do desperdício.

Cidades mais justas - Cidades que constituem os espaços primordiais do exercício da cidadania e do fortalecimento da identidade cultural e da autenticidade, comprometidas com processos de participação e envolvimento ativo dos cidadãos e das comunidades, onde todos os indivíduos e grupos de interesse são reconhecidos e integrados na formulação dos problemas e na apropriação da responsabilidade pelas soluções. Cidades abertas ao envolvimento ativo dos seus cidadãos e instituições na inovação, desenho e implementação de instrumentos e iniciativas de sustentabilidade urbana, fomentando uma governação transparente, participada e centrada na qualidade de vida dos cidadãos

Cidades mais inclusivas - Cidades que reconhecem a expressão espacial das múltiplas dimensões de exclusão, vulnerabilidade e isolamento social, fomentando ativamente a coesão territorial e promovendo dinâmicas de solidariedade intergeracional e uma cultura de abertura e diálogo intercultural. Cidades que permitem responder, de modo mais eficiente, aos novos desafios da procura urbana por serviços de interesse geral, assegurando as condições objetivas e adequadas para o exercício dos direitos e oportunidades de acesso à habitação, educação, saúde, segurança e justiça, numa base de diversidade e diferenciação.

Cidades mais conectadas - Cidades ligadas ao mundo, capazes de potenciar a integração da economia local com os mercados internacionais e de desenvolver relações de complementaridade entre especializações de diferentes centros em rede e o compromisso estratégico entre os seus agentes. Cidades ligadas com o seu território envolvente e palco privilegiado de cooperação entre os seus agentes, e que funcionam como as âncoras das

abordagens de base territorial, assegurando as complementaridades mais sustentáveis entre os espaços que compõe a cidade-região.”²³

Os instrumentos privilegiados para a implementação desta estratégia são as ações integradas de desenvolvimento sustentável (AIDUS), que se destinam a prosseguir princípios de desenvolvimento sustentável no âmbito dos financiamentos comunitários do quadro comunitário “Portugal 2020”, tendo em consideração a relevância dos sistemas urbanos na dinamização do crescimento e do emprego, da competitividade e da inovação, e também da sustentabilidade e promoção da qualidade de vida. As AIDUS procuram: i) reforçar o papel das áreas metropolitanas na estruturação do sistema urbano, com particular enfoque nos desafios associados às estratégias de baixo carbono e na regeneração e revitalização urbana; ii) promover a regeneração e revitalização urbana focalizada nos centros urbanos que estruturam o sistema urbano nacional e servem de interface na articulação urbano-rural (centros de nível superior do PNPOT/PROT) e com incidência nas áreas de reabilitação urbana.

As AIDUS exigem a definição de Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU) que devem ser compostos por três planos distintos:

Plano de mobilidade urbana sustentável (PAMUS), desenvolvido para o território intermunicipal;

Plano de ação de regeneração urbana (PARU), desenvolvido para centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas industriais abandonadas, abrangidos por Área/s de Reabilitação Urbana;

Plano de ação integrado para as comunidades desfavorecidas (PAICD), desenvolvido para áreas inframunicipais com características sociofuncionais que evidenciem a sua condição de área crítica do território municipal.

Como refere o documento estratégico “Cidades Sustentáveis 2020”, prevê-se a mobilização de abordagens territoriais complementares que contribuam para o desenvolvimento urbano sustentável, nomeadamente as abordagens de desenvolvimento local de base comunitária (DLBC). Estas procuram envolver as comunidades e organizações locais na prossecução de objetivos políticos específicos, contribuindo para fomentar a coesão territorial. Em contexto urbano, o território comunitário de referência deverá necessariamente corresponder a um território urbano desfavorecido, nomeadamente em que haja particular incidência dos fenómenos de exclusão social, pobreza ou risco de pobreza, onde se localizem comunidades económica e socialmente fragilizadas, ou onde intervenham organizações do setor social.

²³ Direção Geral do Território (2015)

Existe uma linha de continuidade entre objetivos e modalidades de implementação quando comparamos a POLIS XXI com o documento “Cidades Sustentáveis 2020”. No entanto, mais do que os objetivos, importa no futuro estudar a efetiva implementação da atual estratégia política e os seus resultados no desenvolvimento urbano a nível nacional. Dado que o período de vigência desta estratégia ainda decorre, optou-se por focar a análise apenas na implementação da POLIS XXI.

4. Estudo de Caso - Médio Tejo

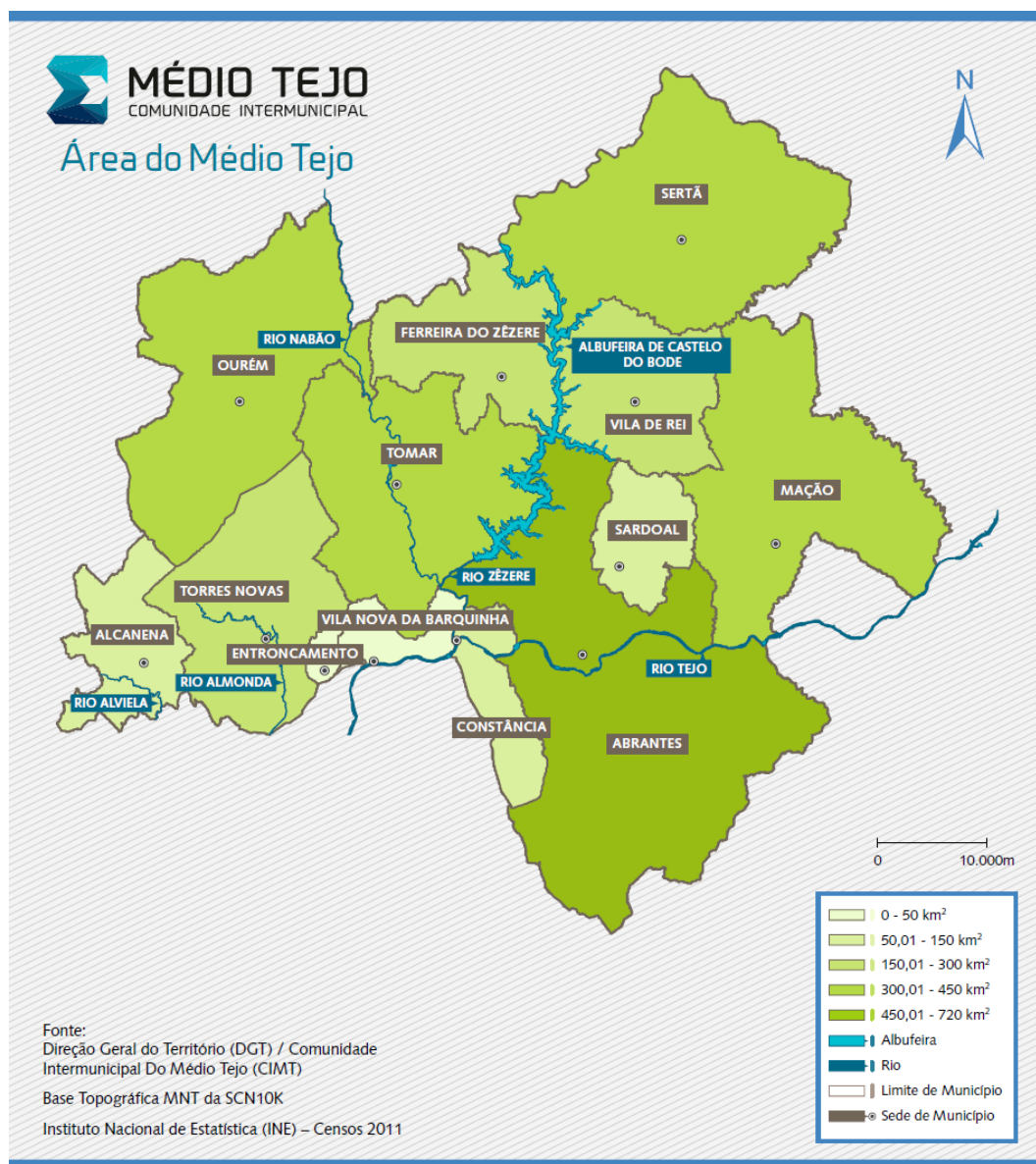
4.1 A Região do Médio Tejo

A Região do Médio Tejo situa-se no Centro do país, e é coincidente com a sub-região NUTS III do Médio Tejo, abrangendo concelhos dos Distritos de Santarém e Castelo Branco. Após várias alterações da classificação das NUTS III ao longo do tempo, a atual classificação NUTS III 2013²⁴ coincide com a divisão territorial da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo e que abrange os concelhos de Abrantes, Alcanena, Constância, Entroncamento, Ferreira do Zêzere, Mação, Ourém, Sardoal, Sertã, Tomar, Torres Novas, Vila de Rei e Vila Nova da Barquinha (Mapa 1). Este é um conjunto de 13 Municípios com características heterogéneas, que inclui polos predominantemente urbanos como Ourém, Tomar, Torres Novas, Abrantes e Entroncamento e concelhos com características predominantemente rurais, como é o caso de Mação, Ferreira do Zêzere, Vila de Rei, Vila Nova da Barquinha, Sardoal ou Sertã. É igualmente um território em que coexistem diferentes influências e inter-relações. Se por um lado, desde há muito, se refere a interligação do triângulo Tomar-Abrantes-Torres Novas²⁵ e a sua influência sobre os concelhos limítrofes, também são enquadrados no atual Médio Tejo concelhos como Ourém, com forte influência e ligações com o Distrito de Leiria e concelhos como Vila de Rei e Sertã, anteriormente enquadrados na NUTS III do Pinhal Interior Sul e historicamente posicionados no Distrito de Castelo Branco. Apesar desta heterogeneidade, esta região está atualmente enquadrada numa Comunidade Intermunicipal que pode permitir potenciar as características diferenciadoras da região, que se situa no interior do país mas é dotada de excelentes vias de comunicação e situada a 1 hora de Lisboa, 2 horas do Porto e da fronteira Espanhola. O território do Médio Tejo é apresentado de acordo com o seguinte mapa:

²⁴ INE (2015), “NUTS 2013, As novas unidades territoriais para fins estatísticos”

²⁵ Para obter informações complementares sobre as características sócio-demográficas e económicas, considerando processos de transformação e reestruturação produtiva do “Triângulo Torres Novas-Tomar-Abrantes” entre os anos de 1960 e o final do século passado, ver, por exemplo Gaspar, Teixeira, Alves (1982) ou Sequeira, Malheiros e Magalhães (2001)

Mapa 1 - Região do Médio Tejo²⁶



Segundo dados do INE (Censos 2011), a distribuição da população da região pelos municípios que a integram é a seguinte:

²⁶ Fonte: CIMT

Quadro VI – População e Densidade Populacional no Médio Tejo

| | População | Densidade populacional |
|--|----------------|------------------------|
| Portugal | 10.542.398 | 114,3 |
| Mação | 7.235 | 18,1 |
| Sertã | 15.770 | 35,3 |
| Vila de Rei | 3.470 | 18,1 |
| Médio Tejo ²⁷ | 219.465 | 95,2 |
| Abrantes | 38.831 | 54,3 |
| Alcanena | 13.729 | 107,8 |
| Constância | 4052 | 50,4 |
| Entroncamento | 20.322 | 1480,3 |
| Ferreira do Zêzere | 8562 | 45 |
| Ourém | 45.885 | 110,2 |
| Sardoal | 3945 | 42,8 |
| Tomar | 40.208 | 114,5 |
| Torres Novas | 36.590 | 135,5 |
| Vila Nova da Barquinha | 7341 | 148,2 |
| Total Médio Tejo (de acordo com a atual classificação NUTS III) | 245.940 | |

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Como referido anteriormente, a região do Médio Tejo apresenta uma estrutura de ocupação do território em que mais de 70% da população reside nos concelhos de cariz urbano como são Abrantes, Entroncamento, Ourém, Tomar e Torres Novas e existe um nível de ocupação do território menor nos municípios de características rurais. Esta realidade cruza-se com o facto de os Municípios da região apresentarem dimensões muito diferentes entre eles. A este nível importa referir a existência de municípios como Vila Nova da Barquinha, Constância e Sardoal com superfícies abaixo dos 100km² até municípios de grande dimensão como Ourém, Mação e Sertã (com superfícies acima dos 400km²) e Abrantes (com superfície total de 714,69km²). Estes dados permitem constatar que é precisamente nos municípios de maior dimensão geográfica que se encontram as zonas mais desertificadas e com maior declínio populacional.

²⁷ Na anterior classificação estatística das NUTS III, os concelhos de Vila de Rei, Sertã e Mação encontravam-se na NUTS III do Pinhal Interior Sul

A região apresenta uma perda populacional generalizada nos últimos vinte anos, especialmente visível nos concelhos mais rurais mas também nos seus principais polos urbanos. Tal resulta da maior dificuldade de cidades como Tomar, Torres Novas ou Abrantes em atrair população do meio rural como fizeram até à década de 80 do século XX, e do processo de despovoamento generalizado do interior do país que se acentuou nas últimas décadas. Este processo de perda populacional é acompanhado pelo envelhecimento da população, sendo que em concelhos como Mação, Vila de Rei ou Sertã existem índices de envelhecimento muito acima da média nacional²⁸. Ainda relativamente à população, assiste-se à dificuldade transversal de compensar saldos naturais negativos com saldos migratórios positivos, sendo que Ourém e Entroncamento se destacam como exceções a este nível, em resultado da sua situação geográfica e das suas ligações diretas à região de Leiria e a Lisboa, respetivamente.

A heterogeneidade da região conduz a constrangimentos mas também a potencialidades que devem ser analisadas de forma a potenciar a região como um todo, incluindo as necessárias ligações entre espaços urbanos e rurais. Se é verdade que os municípios da região, por si só, terão dificuldades em ser competitivos e oferecer os serviços necessários à população, em conjunto, estes apresentam uma dimensão e uma estrutura que lhe podem permitir promover um modelo de desenvolvimento competitivo e coeso²⁹. O processo de descentralização em Portugal é, desde há muito, um tema de intenso debate político, sendo reconhecida a necessidade de promover estruturas e instrumentos de planeamento e ordenamento do território de cariz regional ou intermunicipal de modo a garantir estruturas de planeamento e decisão mais próximas dos cidadãos e com escala para garantir a eficiência e eficácia das suas intervenções. De facto, apesar de a legislação Portuguesa ter vindo a evoluir e atualmente prever a existência de planos de ordenamento do território a diferentes escalas (nacional, regional, municipal e intermunicipal), verifica-se uma ausência quase total de instrumentos de cariz Intermunicipal como os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIOT) na prática de planeamento territorial em Portugal (Oliveira e Breda-Vasquez, 2011). A ausência de uma cultura de planeamento conjunto e o facto de existir um elevado número de municípios de pequena dimensão não permite o desenvolvimento de economias de escala e dificulta a definição de estratégias de desenvolvimento regionais. Se é verdade que existe uma

²⁸ Segundo dados do INE de 2013, a média nacional do índice de envelhecimento era de 138,9 (número de idosos por 100 jovens), enquanto no Município de Mação era de 440,9, em Vila de Rei de 487,9 e Sertã de 226. Em média a Região do Médio Tejo (181,2) apresentava na sua globalidade valores acima da média nacional.

²⁹ A importância das redes de cidades médias e do desenvolvimento de complementaridade entre elas como estratégia de desenvolvimento territorial é já referida por Marques da Costa (1998).

resistência histórica ao processo de descentralização inter-municipal ou regional em Portugal, é igualmente verdade que os constrangimentos orçamentais, que fizeram parte da realidade dos municípios Portugueses nos últimos anos, favorecem o aparecimento de modelos de cooperação entre diferentes atores envolvidos no planeamento do território. Esta realidade é ainda favorecida e incentivada pelas políticas da União Europeia e pelos seus programas de financiamento que incentivam ou obrigam em alguns casos à apresentação de programas de carácter intermunicipal. A colaboração entre diferentes municípios tem vindo a ser, assim, incentivada de fora para dentro, não correspondendo, frequentemente, ao resultado de um processo interno e *bottom-up* de construção conjunta de uma estratégia de desenvolvimento e planeamento. Sendo a temática da descentralização atual e pertinente no contexto de Portugal, torna-se necessário uma mudança do paradigma de reflexão: do governo local para governança local (Teles, 2012), reconhecendo o papel das parcerias e da criação de alianças entre diferentes municípios, mas também entre estes e o setor empresarial e a sociedade civil. Não tem existido até ao momento uma verdadeira governação intermunicipal mas antes alguma programação intermunicipal, muitas vezes em forma de projetos conjuntos, procurando aproveitar fundos comunitários disponíveis. Como é referido no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Médio Tejo, as orientações da Comissão Europeia para o desenvolvimento territorial promovem uma lógica de intervenção que procura: i) incentivar as comunidades locais a desenvolver abordagens integradas; ii) incentivar a inovação; iii) promover a participação das comunidades; iv) apoiar a governação multinível potenciando o papel reforçado dado às NUTS III no novo Regime Jurídico das Autarquias Locais (lei 75/2013); v) promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico; vi) articular investimentos municipais de interesse intermunicipal; vii) participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional e viii) planear as atuações de entidades públicas de carácter supramunicipal. Vários têm sido os modelos de associativismo municipal, desde as Associações de Municípios até às Comunidades Urbanas, chegando-se às atuais Comunidades Intermunicipais. É neste contexto favorável ao fortalecimento das Comunidades Intermunicipais e tendo em conta os dados e a análise efetuada nas seções anteriores, que se procura analisar o potencial papel da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo no desenvolvimento do território.

4.2 A Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT)

O chamado “Triângulo Industrial de Tomar-Abrantes-Torres Novas”, levou a uma aproximação e colaboração histórica entre estes municípios. No entanto, tal como refere Nico (2013:108), a primeira associação formal de municípios do acontece a “ 07 de Janeiro de 1988, através de

escritura pública publicada no DR n.º80 – III Série de 06 de Abril de 1988, em que é criada a Associação de Municípios do Médio Tejo (AMMT), composta pelos municípios de Abrantes, Alcanena, Chamusca, Constância, Entroncamento, Ferreira do Zêzere, Gavião, Golegã, Mação, Ponte de Sôr, Sardoal, Tomar, Torres Novas, Vila Nova da Barquinha, Vila Nova de Ourém.” A autora refere que o principal motivo para a criação desta associação foi a possibilidade de candidatura a fundos comunitários. Em 2003, deu-se a alteração legislativa que criava as Comunidades Urbanas desde que tivessem um mínimo de 3 municípios e pelo menos 150 000 habitantes. É assim que se cria em 2004 a Comunidade Urbana do Médio Tejo com sede em Tomar e constituída pelos municípios de Tomar, Abrantes, Torres Novas, Entroncamento, Alcanena, Ferreira do Zêzere, Mação, Vila Nova da Barquinha, Sardoal e Constância.³⁰ Esta foi a base para a atual Comunidade Intermunicipal, criada em 2008 na sequência de nova alteração legislativa que criou estas estruturas e que atualmente, com a recente alteração das NUTS III, tem na sua composição os municípios equivalentes a uma unidade estatística territorial. De acordo com os Estatutos da CIMT, esta tem as seguintes atribuições³¹:

- Promoção do planeamento e gestão estratégica de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido;
- Articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal;
- Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro Comunitário.
- Planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal.

De acordo com os mesmos Estatutos “cabe igualmente à Comunidade Intermunicipal assegurar a articulação das atuações entre os Municípios e os serviços da administração central, nas seguintes áreas:

- Redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos;
- Redes de equipamentos de saúde;
- Rede educativa e de formação profissional;
- Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais e gestão ambiental;
- Segurança e proteção civil;
- Mobilidade, logística e transportes;

³⁰ Nico (2013)

³¹ www.mediotejo.pt

- Redes de equipamentos públicos;
- Promoção do desenvolvimento turístico, económico, social e cultural;
- Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer;”

A Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo tem percorrido um caminho de consolidação que importa assinalar e no processo de redefinição da sua estratégia para o período 2014-2010, adotou uma nova estrutura de governação, composta por:³²

“Conselho Estratégico para o Desenvolvimento Intermunicipal, órgão de consultivo de carácter estratégico, constituído por representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses intermunicipais.

Comissão de Acompanhamento, órgão de natureza operacional, constituída por 6 representantes relevantes da região, e que será coordenada pelo Secretariado Executivo Intermunicipal. Tem como função assegurar a execução, coordenação e controlo dos mecanismos de acompanhamento e monitorização das intervenções de base territorial e também a coordenação de grupos de trabalho sectoriais considerados relevantes para a operacionalização dos principais projetos e parcerias constantes do Plano de Ação definido e acordado para a região.

Secretariado de Apoio Técnico, órgão de apoio técnico à governação integrada do território, estruturado a partir do secretariado técnico da CIM e da estrutura de recursos humanos da CIM, e pontualmente reforçado, de acordo com as especificidades técnicas inerentes às temáticas de intervenção dos diferentes grupos de trabalhos setoriais, com competências asseguradas pelo corpo técnico das entidades que os vierem a integrar. “

Esta estrutura prevê já o alargamento da governação centrada nos Municípios a organizações e instituições da sociedade regional, com influência direta no seu desenvolvimento. Esse é um passo decisivo para o fortalecimento da CIMT e para uma intervenção mais eficaz. No entanto, apesar de um modelo de governação mais participado e uma estratégia de desenvolvimento a médio prazo, a CIMT mantém constrangimentos orçamentais que limitam a sua intervenção e apenas uma revisão profunda do modelo de financiamento do poder local, poderá transformar esta realidade. No entanto, importa assinalar a evolução do papel da CIMT para o desenvolvimento regional. Numa região em que não existe um polo urbano polarizador, o papel da CIMT pode ser decisivo para a implementação de um modelo de desenvolvimento

³² Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (2014)

policêntrico, em que os diferentes municípios se relacionam e dependem funcionalmente dos restantes. A “*governança regional como imperativo exige processos relacionais que incluem coordenação, colaboração, construção de consensos e facilitação*” (Neuman e Hall, 2009:782). Os custos associados a este processo podem ser elevados para alguns dos atores e podem existir conflitos na construção do processo mas, no caso da região do Médio Tejo, a governança intermunicipal assume-se como um elemento central para o desenvolvimento da região e esta realidade foi visível ao longo da implementação das ações da POLIS XXI, como pode ser analisado na próxima seção.

4.3 A Política de Cidades no Médio Tejo

A análise da implementação da Política de Cidades na região do Médio Tejo foca-se na implementação da política POLIS XXI, sendo esta a base para a aplicação do quadro analítico apresentado no capítulo 2 da dissertação. Analisando os projetos aprovados e implementados no âmbito da POLIS XXI, apresentam-se os seguintes quadros relativos a cada um dos principais polos urbanos da região:

Quadro VI: Projetos financiados no âmbito da política de cidades POLIS XXI na cidade de Tomar:³³

| Tipologia de Operação | Beneficiário | Operações | Investimento Elegível Aprovado (€) | Fundo Comunitário Aprovado (€) |
|---|---------------------------------------|--|------------------------------------|--------------------------------|
| Política de Cidades - Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação | Instituto Politécnico de Tomar | Edifício Cândido Madureira - Pólo Cultural, Científico e de Apoio ao Empreendedorismo | 177.382 | 150.774 |
| Política de Cidades - Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação | Município de Tomar - Câmara Municipal | Requalificação Urbana da Envolvente à Ala Norte do Convento de Cristo | 1.609.968 | 1368473 |
| Política de Cidades - Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação | Município de Tomar - Câmara Municipal | Festival de Estátuas Vivas | 252.656 | 214.757 |
| Política de Cidades - Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação | Município de Tomar - Câmara Municipal | Renovação do Posto de Turismo de Tomar | 222.855 | 189.426 |
| Política de Cidades - Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação | Direção Geral do Património Cultural | Produção de conteúdos e apetrechamento de espaços e circuitos para a qualificação e diferenciação da visita aos Mosteiros Património Mundial | 184.851 | 157.123 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município de Tomar - Câmara Municipal | Requalificação Urbana do Centro Histórico - Praceta Alves Redol e Envolvente | 456.573 | 388.087 |

³³ Fonte : QREN

| Tipologia de Operação | Beneficiário | Operações | Investimento Elegível Aprovado (€) | Fundo Comunitário Aprovado (€) |
|---|--|---|------------------------------------|--------------------------------|
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município de Tomar - Câmara Municipal | Requalificação Urbana do Centro Histórico - Centro Histórico 2.ª Fase | 157.354 | 133.751 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Serviços Municipalizados de Águas e Eletricidade da Câmara Municipal de Tomar | Renovação das Infraestruturas de Águas e Esgotos - 1ª Fase | 241.518 | 205.290 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Serviços Municipalizados de Águas e Eletricidade da Câmara Municipal de Tomar | Renovação das Infraestruturas de Águas e Esgotos - 2.ª Fase | 295.813 | 251.441 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município de Tomar - Câmara Municipal | Requalificação e Valorização da Envolvente ao Convento de Cristo | 584.952 | 497.209 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município de Tomar - Câmara Municipal | Assistência Técnica | 47.886 | 40.703 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município de Tomar - Câmara Municipal | Construção do Museu da Levada | 4.898.768 | 4.163.953 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Acitofeba - Associação Comercial e Industrial dos Municípios de Tomar, Ferreira do Zêzere e Vila Nova da Barquinha | Criação da Plataforma de Dinamização Comercial | 33.929 | 27.143 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Santa Casa da Misericórdia de Tomar | Edifício Social da Santa Casa da Misericórdia de Tomar | 2.338.526 | 1.870.821 |
| Total | | | 11.503.036 | 9.658.958 |

A análise dos relatórios de avaliação das candidaturas e relatórios finais dos projetos executados, permite constatar o direcionamento das ações para temáticas relacionadas com a requalificação do espaço público e do ambiente urbano, procurando a afirmação de Tomar como polo turístico cultural. Os próprios indicadores de realização dos diferentes projetos limitam-se à medição de realizações relativas à construção de infraestruturas enquanto a medição de resultados se limita à contabilização do total de população residente nas freguesias urbanas da cidade. Não existia assim à partida nenhum instrumento de medição de outro tipo de mudanças estruturais que permitisse aferir o contributo das ações para dimensões sociais ou enquadradas nos princípios de justiça espacial.

Projetos como a requalificação da envolvente do Convento de Cristo, principal polo de atração turística da cidade, e a requalificação do complexo cultural e Museu da Levada (que contabiliza

cerca de metade do total das verbas canalizadas para a cidade no âmbito da POLIS XXI) ilustram a utilização dos instrumentos financeiros disponibilizados no âmbito da Política de Cidades para a criação de polos de atratividade e competitividade da cidade, sendo este o principal fator condutor da estratégia para a implementação da política³⁴. O financiamento limitou-se à construção / reabilitação de infraestruturas e não incluiu a dinamização das estruturas criadas, o que leva a que até hoje algumas destas estruturas tenham uma programação e oferta muito abaixo do seu potencial.

De destacar ainda a importância das verbas canalizadas para o setor privado e social, nomeadamente através do apoio ao projeto da Santa Casa da Misericórdia de Tomar relativo à construção de um lar para idosos. A generalidade dos apoios direcionados para parcerias com o setor associativo ou com instituições do Ensino Superior, tiveram uma execução residual ou não chegaram a ser implementados, de acordo com informações que resultam da entrevista e dados fornecidos pelo Secretariado Técnico da Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional da Região Centro (CCDR Centro).

Quadro VII - Projetos financiados no âmbito da política de cidades POLIS XXI na cidade do Entroncamento:³⁵

| Tipologia de Operação | Beneficiário | Operações | Investimento Elegível Aprovado | Fundo Comunitário Aprovado |
|---|--|--|--------------------------------|----------------------------|
| Política de Cidades - Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação | Fundação Museu Nacional Ferroviário Armando Ginestal Machado | Passeios presidenciais: Recuperação e restauro dos veículos afetos ao comboio presidencial | 1.515.760 | 1.212.608 |
| Política de Cidades - Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação | Fundação Museu Nacional Ferroviário Armando Ginestal Machado | Recuperação das Oficinas do Vapor 14 e 15 e Circuitos | 1.499.970 | 1.199.976 |
| Política de Cidades - Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação | Fundação Museu Nacional Ferroviário Armando Ginestal Machado | Programa de atividades | 247.700 | 198.160 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município do Entroncamento | Requalificação do Espaço Público - Arruamentos, Largos e Praças Estruturantes A | 1.732.641 | 1.472.745 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município do Entroncamento | Requalificação da Zona Desportiva Junto ao Parque do Bonito | 2.598.998 | 2.209.148 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município do Entroncamento | Remodelação da Biblioteca Municipal | 50.504 | 42.928 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município do Entroncamento | Requalificação Urbana Largo José Duarte Coelho | 595.400 | 506090 |

³⁴ Esta constatação é reforçada nas entrevistas realizadas, nomeadamente ao nível do Secretariado Técnico da CCDR Centro

³⁵ Fonte: QREN

| Tipologia de Operação | Beneficiário | Operações | Investimento Elegível Aprovado | Fundo Comunitário Aprovado |
|---|--|---|--------------------------------|----------------------------|
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município do Entroncamento | Requalificação do parque do Bonito - Construção de equipamento de apoio para animação e atividade económica | 953.648 | 810.600 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município do Entroncamento | Remodelação do Centro Cultural | 174.566 | 148.381 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município do Entroncamento | Remodelação do Centro de Convívio da 3ª idade | 72.935 | 619.94 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município do Entroncamento | Requalificação Urbana da Praça da República | 493.197 | 419.218 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município do Entroncamento | Gestão e Monitorização da Parceria | 42.116 | 35.799 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município do Entroncamento | Requalificação do Espaço Público - arruamentos, Largos e Praças Estruturantes | 607.843 | 516.667 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Clube Amador de Desportos do Entroncamento | Const. do Equipamento de Apoio às Activ. Desportivas e Sociais do CADE | 578.605 | 472.159 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Clube Amador de Desportos do Entroncamento | Programa de Atividades Lúdicas e Desportivas | 17.256 | 13.805 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Fundação Museu Nacional Ferroviário Armando Ginestal Machado | Museu Nacional Ferroviário - Remodelação do edifício do ex-Armazém de Viveres | 2.225.775 | 1.780.620 |
| Total | | | 15.229.460 | 12.585.850 |

Tal como no caso da cidade de Tomar, a análise aos relatórios de avaliação das candidaturas e os relatórios finais das ações aprovadas, permitem constatar que na cidade do Entroncamento os apoios foram direcionados para ações de ordenamento do espaço urbano incluindo infraestruturas e mobiliário urbano com o objetivo de uma melhor vivência por parte dos munícipes. Foram desenvolvidas ações de recuperação de espaços como a biblioteca municipal, centro cultural, praças e arruamentos e foi feita uma aposta em infraestruturas que, tal como no caso de Tomar, representassem fatores de atratividade do município. No Entroncamento esses polos foram por um lado, o Museu Nacional Ferroviário e , por outro, a dinamização do Parque Urbano do Bonito, um espaço verde direcionado para o lazer e prática desportiva que representa hoje em dia um espaço verde central da cidade e é muito utilizado pelos munícipes. Tal como no caso de Tomar, os indicadores de realização propostos limitavam-se à medição da realização das infraestruturas e o indicador de resultado remetia

apenas para o alcance da população residente, não permitindo aferir qualquer mudança ou transformação.

Quadro VIII - Projetos financiados no âmbito da política de cidades POLIS XXI na cidade de Torres Novas³⁶

| Tipologia de Operação | Beneficiário | Operações | Investimento Elegível Aprovado | Fundo Comunitário Aprovado |
|---|---|---|--------------------------------|----------------------------|
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município de Torres Novas | Requalificação da Praça 5 de Outubro | 566.017 | 481.114 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Fábrica da Igreja Paroquial da Freguesia de São Pedro de Torres Novas | Na Rota da Arte e na Promoção Social - 1ª Fase | 230.000 | 184.000 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Choral Phydellius | Eventos musicais/ culturais no Centro Histórico | 58.37 | 4.670 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | TURRIESPACOS - Empresa Municipal de Gestão de Equipamentos Culturais e Desportivos do Município de Torres Novas | Organização do evento bienal Cortes de Torres Novas | 338.723 | 287.914 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Associação Comercial, Industrial Serviços dos Concelhos de Torres Novas, Entroncamento, Alcanena e Golegã | Regeneração e dinamização do comércio tradicional do centro histórico de Torres Novas | 75.841 | 60.673 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | ARPE - Associação de Reformados e Pensionistas de Torres Novas | Universidade Sénior | 62.500 | 50.000 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município de Torres Novas | Recuperação da Casa da Lezíria - 1ª Fase | 39.1124 | 332455 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município de Torres Novas | Atividades do Município de Torres Novas | 25.969 | 22073 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município de Torres Novas | Requalificação do Largo do Baracho/Reconversão da antiga garagem dos Claras | 516.727 | 439.218 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município de Torres Novas | Conjunto Arqueológico (Muralha Fernandina, Interior das Torres, Torre do Cruzeiro e Capela do Livramento) | 318.070 | 270.360 |
| Total | | | 3.099.661 | 2.616.002 |

³⁶ Fonte: QREN

O apoio da POLIS XXI ao Município de Torres Novas foi bastante mais reduzido ao nível financeiro quando comparado com os municípios de Tomar e Entroncamento. Tal como referido para estes municípios, em Torres Novas os apoios foram direcionados para a requalificação do espaço urbano e para o reforço de polos de atratividade da cidade. A aposta centrou-se na recuperação de equipamentos de referência e no desenvolvimento de projetos de animação cultural e social no âmbito do programa Torres Novas – Cidade Criativa. Este programa procurava recuperar o património edificado municipal, revitalizar e potenciar o património recuperado e mobilizar o envolvimento das estruturas educativas e associativas. Nesse sentido previa-se igualmente o apoio a diferentes atividades de animação social e cultural. Foi ainda recuperado um conjunto de monumentos da cidade incluindo a dinamização do Castelo, procurando da mesma forma criar polos de atratividade e diferenciação mas a lógica de parceria e animação acabou por ter uma implementação residual.³⁷

Quadro IX - Projetos financiados no âmbito da política de cidades POLIS XXI na cidade de Ourém³⁸

| Tipologia de Operação | Beneficiário | Operações | Investimento Elegível Aprovado | Fundo Comunitário Aprovado |
|---|--|---|---------------------------------------|-----------------------------------|
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município de Ourém | Congresso Fátima 2009 | 42.024 | 35.720 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Fábrica do Santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima | Passagem Desnivelada - Parte A | 8.561.772 | 6.849.417 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | ACISO - Associação Empresarial Ourém-Fátima | Plano de Divulgação e Marketing (PDM) (Acções de Promoção e Animação) relativo ao Programa de Acção para a Regeneração Urbana de Fátima (PARUF) | 91.608 | 73.287 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Município de Ourém | Requalificação da Avenida D. José Alves Correia da Silva - Parte B | 5.762.308 | 4.897.962 |
| Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana | Sociedade de Reabilitação Urbana de Fátima, EEM, | Loja de Reabilitação Urbana | 124.431 | 97.107 |
| Total | | | 14.932.207 | 12.249.159 |

³⁷ Informações recolhidas nos relatórios de execução das ações apoiadas e na entrevista com o Secretariado Técnico da CCDR Centro.

³⁸ Fonte: QREN

No caso de Ourém a lógica de intervenção foi similar aos restantes municípios, com a aposta na requalificação do espaço urbano e um forte apoio ao Santuário de Fátima, principal polo de atratividade do município.

O Município de Abrantes, apesar de ser um dos principais motores do desenvolvimento regional, não teve ações financiadas no âmbito da POLIS XXI.

No âmbito das Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano, foi ainda financiada a fase 1 do projeto Transporte a pedido no Médio Tejo, implementado pela Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo. Este foi um projeto piloto inicialmente desenvolvido em Mação e Abrantes, estando hoje alargado a todo o território da CIMT.

Projeto Transporte a Pedido no Médio Tejo

O projeto, financiado no âmbito das Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano” pretendia dar resposta a um dos principais desafios de contexto no Médio Tejo, a elevada dispersão territorial e pulverização da população em pequenas comunidades, destacando-se o facto de 44% da população residir em localidades com menos de 500 habitantes e em alguns municípios como Sertã, Mação, Ferreira do Zêzere ou Vila de Rei, 25 a 40% da população residir em localidades com menos de 40 pessoas.³⁹ Apesar da oferta regular de transporte de passageiros, esta está muito orientada para o transporte escolar e não se foca nas zonas de menor densidade populacional, causando desigualdades sociais no território. Neste contexto, o objetivo do projeto era o de promover novas soluções de transporte público adaptadas às zonas de baixa densidade e assegurar o direito à mobilidade num contexto em que os fluxos intermunicipais entre os diferentes municípios da região são significativos.

Os princípios de planeamento do projeto eram: i) a ligação das zonas rurais às sedes de concelho, favorecendo a mobilidade; ii) assegurar o acesso a serviços essenciais como saúde, serviços sociais, serviços administrativos e comerciais; iii) complementaridade com serviços de transporte rodoviário e ferroviário existentes e iv) a garantia de serviços mínimos de funcionamento.

No âmbito da POLIS XXI foi financiado o projeto piloto do projeto no concelho de Mação no

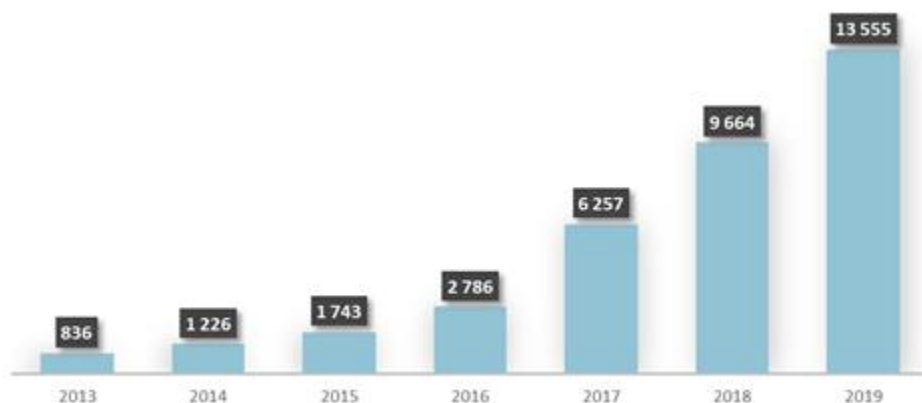
³⁹ Fonte: CIMT. Estes dados são determinantes para compreender a importância atual do projeto, em especial, tendo em conta o Regime Público do Transporte Público de Passageiros (Lei 52/2015) que refere ao nível da cobertura territorial que: *“Todos os locais com população residente superior a 40 habitantes, de acordo com os dados do mais recente Censo disponível, devem ter acesso a serviço público de transporte de passageiros flexível ou, quando a procura o justifique, a serviço público de transporte de passageiros regular, que assegure a sua conexão, direta ou através de transbordos, à sede de município respetivo e aos principais equipamentos e serviços públicos de referência de nível municipal”*.

qual foram, numa primeira fase, desenvolvidos os estudos técnicos necessários que permitiram ter o conhecimento das soluções técnicas adaptáveis ao território e os custos associados e, numa segunda fase, foi desenvolvida uma experiência piloto que permitiu testar o modelo.⁴⁰

No total foram definidos 5 circuitos de ligação entre as freguesias rurais do Concelho e a sede do Município e foram definidos os estudos técnicos para replicação nos Municípios de Abrantes, Sardoal, Ourém, Tomar e Vila Nova da Barquinha. A experiência piloto, que contou com um investimento de 631.615€ foi posteriormente replicada e encontra-se ainda hoje em funcionamento, em 13 concelhos da região do Médio Tejo, com mais de 60 circuitos, mais de 1.200 pontos de paragem e servindo uma população de aproximadamente 150.000 habitantes. Em 2019 o projeto alargou os seus circuitos de forma a iniciar as ligações intra-municipais.

O número de passageiros reflete o aumento da importância do serviço na região e o alargamento de circuitos e de municípios beneficiários. De acordo com a CIMT, a evolução do número de passageiros segue a seguinte tendência:

Gráfico I: Passageiros transportados no serviço transporte a pedido no Médio Tejo no período 2013-2019⁴¹



Os passageiros têm origem na totalidade dos municípios abrangidos, sendo de destacar o maior número de passageiros nos municípios de maior dimensão (como Abrantes), com características predominantemente rurais (como Sardoal ou Ferreira do Zêzere) ou com maiores índices de despovoamento e envelhecimento (Mação), onde o serviço se apresenta mais consolidado.

A estrutura de custos por passageiro foi reduzida de 22,92 € (na experiência piloto) para

⁴⁰ Fonte: CIMT (dados, estudos técnicos e entrevista ao Secretariado Técnico da CIMT)

⁴¹ Fonte: CIMT

6,45€ (custos atuais) e o custo por quilómetro passou de 1,82 € por km percorrido para 0,46 € por km percorrido. Apesar de a taxa de cobertura dos custos ser apenas de 23%, este projeto demonstra que com baixos investimentos é possível ter um impacto estruturante no território. O projeto transporte a pedido tem um custo anual de cerca de 87.000 € e um deficit operacional abaixo dos 6.000 € mensais. Num território em que a mobilidade é um fator decisivo para a melhoria da qualidade de vida das populações e para a coesão territorial, importa refletir sobre o custo-benefício desta experiência, comparando-a com a generalidade das restantes ações apoiadas no âmbito da POLIS XXI. Acresce a nota de que a atual obrigação legal de disponibilizar um serviço flexível de passageiros a todas as localidades com mais de 40 habitantes, reforça o carácter percursos desta iniciativa que permitiu estudar os modelos mais adequados e experimentar uma política pública que viria posteriormente a ser consolidada e desenvolvida.

Como referido anteriormente, existiram fortes constrangimentos à implementação dos princípios orientadores da POLIS XXI e das suas medidas de política. Entre eles estão a ausência de uma cultura de parcerias de base local e as limitações financeiras que incidiram sobre as autoridades locais. Como é perceptível pela tipologia de projetos aprovados, as ações desenvolvidas incidiram essencialmente numa lógica de requalificação de infraestruturas municipais e em projetos liderados pelos próprios Municípios, sendo o envolvimento da sociedade civil e do setor privado residual⁴². Neste contexto, a POLIS XXI resultou mais num fundo de financiamento disponível para a intervenção dos Municípios do que numa verdadeira política de cidades, tal como a mesma previa.

Mais recentemente, no âmbito do quadro de financiamento Portugal 2020, têm sido financiadas ações enquadradas nos princípios estratégicos do documento “Cidades 2020”. Este enquadramento beneficia de contributos de vários eixos programáticos no âmbito do Programa Operacional do Centro mas é centrado no eixo prioritário 9 – Reforçar a Rede Urbana. Neste eixo, são promovidas Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDU) em centros urbanos que os instrumentos de gestão estratégica territorial (PNPOT, PROT OVT e proposta do PROT Centro) consideram de nível superior (centros urbanos regionais e estruturantes) e que incluem as cidades de Ourém, Tomar, Torres Novas, Entroncamento e Abrantes (centros urbanos estruturantes de segundo nível). Este eixo pretende apoiar a concretização de estratégias de desenvolvimento urbano integrado, através

⁴² Esta constatação é transversal a todas as entrevistas realizadas e aos diferentes relatórios de avaliação consultados

da promoção da regeneração e revitalização urbana. As intervenções terão de ser apresentadas de forma integrada, através de planos de mobilidade urbana sustentável, planos integrados de intervenção e planos integrados locais. Apesar do estudo da atual orientação estratégica nacional para as cidades não ser o foco do presente trabalho, apresenta-se a listagem das ações aprovadas até ao momento, de modo a ilustrar a linha de continuidade face à lógica de aprovação da POLIS XXI

Quadro XX – Ações aprovadas no Médio Tejo no âmbito da Estratégia “Cidades Sustentáveis 2020”

| Projeto | Beneficiário | Investimento Elegível | Fundo Comunitário Aprovado |
|---|----------------------------|------------------------------|-----------------------------------|
| Ciclovia da Freguesia de Nossa Senhora de Fátima e Freguesia de São João Baptista | Município do Entroncamento | 531 591 | 451 852 |
| Criação do Parque de Estacionamento Dissuasor do Vale da Fontinha | Município de Abrantes | 940 403 | 799 343 |
| Reabilitação do Edifício Carneiro para Instalação do Museu de Arte Contemporânea - POLO 1 | Município de Abrantes | 2 323 216 | 1 974 733 |
| Reabilitação do Cineteatro Municipal | Município de Ourém | 2 112 889 | 1 795 956 |
| Conclusão da reabilitação do Convento do Carmo | Município de Torres Novas | 1 200 487 | 1 020 414 |
| Requalificação dos Espaços Verdes | Município do Entroncamento | 418 337 | 355 586 |
| Reabilitação do Mercado Municipal | Município do Entroncamento | 850 912 | 723 276 |
| Reabilitação da Avenida D. Nuno Álvares Pereira | Município de Ourém | 1 287 930 | 1 094 741 |
| Reabilitação do Cineteatro e Edifício Contíguo | Município do Entroncamento | 1 237 761 | 1 052 097 |
| Reabilitação do Convento de São Domingos para Instalação do Museu Ibérico de Arqueologia e Arte | Município de Abrantes | 2 991 514 | 2 542 787 |
| Reabilitação do Castelo e Paço do Conde para Espaços Museológicos | Município de Ourém | 1 998 331 | 1 698 581 |
| Central do Caldeirão e áreas exteriores | Município de Torres Novas | 1 359 820 | 1 155 847 |
| PICC-realojamento de famílias em habitações municipais existentes- 1ªFASE C | Município de Tomar | 260 965 | 221 821 |

| Projeto | Beneficiário | Investimento Elegível | Fundo Comunitário Aprovado |
|---|----------------------------|------------------------------|-----------------------------------|
| PICC - realojamento de famílias em habitações municipais existentes - 1ª FASE A | Município de Tomar | 76 785 | 65 267 |
| Requalificação de Espaço Público para Criação de Parque Intergeracional no Bairro de Vale de Rãs – Abrantes | Município de Abrantes | 155 590 | 132 251 |
| PICC - realojamento de famílias em habitações municipais existentes - 1.ª FASE B | Município de Tomar | 88 659 | 75 360 |
| Requalificação do Bairro Municipal da Rua General Humberto Delgado | Município do Entroncamento | 306 648 | 306 648 |
| | | 72 391 544 | 61 132 309 |

4.4 Justiça Espacial e Política de Cidades no Médio Tejo

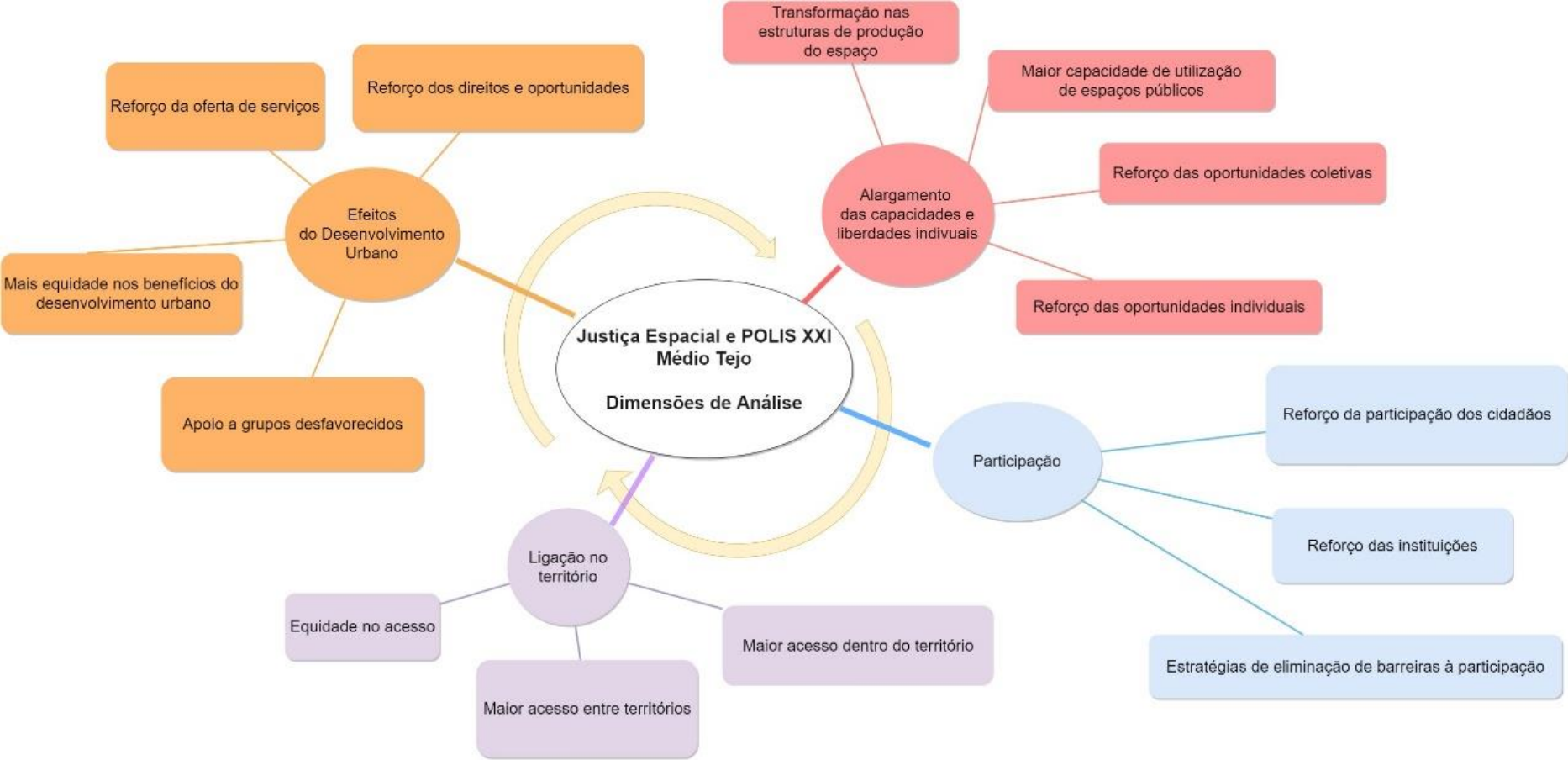
Tendo como base a contextualização teórica apresentada no capítulo 2, a definição de um quadro analítico no capítulo 3 e a contextualização das políticas em análise e da região de estudo no capítulo 4, apresenta-se de seguida a análise que conjuga as várias dimensões apresentadas até ao momento. No âmbito da presente dissertação não se pretende promover uma avaliação dos projetos financiados ao nível da sua relevância, coerência, eficácia, eficiência, impacto ou sustentabilidade. Pretende-se apresentar uma matriz de discussão baseada nas ações desenvolvidas e enquadrá-la no quadro analítico definido no capítulo 2. A justiça espacial como elemento estratégico de reflexão sobre a política de cidades exige uma análise de base qualitativa baseada nas perceções dos diferentes atores envolvidos. Dado que a tipologia de projetos financiados no âmbito das políticas de cidades em análise se foca predominantemente em aspetos de reabilitação urbana, importa não só analisar os resultados destes projetos mas o racional subjacente à definição das intervenções nos centros urbanos do Médio Tejo.

Quadro XI – Matriz de análise

| Componente de análise | Questões de Análise | Metodologia de Análise |
|---|---|--|
| Acesso a efeitos do desenvolvimento urbano | <p>A política pública foi desenhada tendo em conta o reforço do acesso a serviços e resultados do desenvolvimento urbano? Quais os resultados da implementação da política a este nível?</p> <p>Que tipo de direitos foi reforçado pela implementação da política?</p> <p>A política foi desenhada e beneficiou grupos desfavorecidos no território?</p> | <p>Análise de relatórios das ações aprovadas;</p> <p>Entrevistas a atores chave;</p> <p>Entrevistas a equipas técnicas e decisores políticos da região de intervenção;</p> <p>Para cada uma das dimensões de análise procurar-se-á sistematizar uma “teoria de mudança” que ilustre o encadeamento de mudanças pretendido e o efetivamente alcançado. Para cada questão será apresentada uma análise que terá em conta a auscultação e perceção do autor mas também dos atores envolvidos.</p> |
| Alargamento das capacidades e liberdades individuais e coletivas | <p>A política considerava no seu desenho os conceitos de liberdade e capacidades individuais e coletivas?</p> <p>De que forma a política e a sua implementação contribui para as liberdades e oportunidades no espaço?</p> <p>Como é que a política influenciou a construção do espaço para que este seja um catalisador das capacidades individuais e coletivas?</p> <p>A política promoveu o fortalecimento de espaços públicos partilhados?</p> <p>Que tipo de espaços públicos foram promovidos e apoiados?</p> <p>Quem são os utilizadores destes espaços?</p> | <p>Análise de relatórios das ações aprovadas;</p> <p>Entrevistas a atores chave;</p> <p>Entrevistas a equipas técnicas e decisores políticos da região de intervenção;</p> <p>Para cada uma das dimensões de análise procurar-se-á sistematizar uma “teoria de mudança” que ilustre o encadeamento de mudanças pretendido e o efetivamente alcançado. Para cada questão será apresentada uma análise que terá em conta a auscultação e perceção do autor mas também dos atores envolvidos.</p> |
| Participação | <p>A política pública tinha na sua conceção preocupações direcionadas para o reforço da participação dos cidadãos nos processos de planeamento territorial?</p> <p>A implementação da política pública reforça espaços e mecanismos de participação alargados e participados?</p> <p>Foram reforçadas as instituições responsáveis pelo planeamento territorial?</p> <p>Foram desenvolvidas estratégias que condicionem ou eliminem as barreiras à participação dos diferentes grupos no espaço, em especial dos menos favorecidos?</p> | <p>Análise de relatórios das ações aprovadas;</p> <p>Entrevistas a atores chave;</p> <p>Entrevistas a equipas técnicas e decisores políticos da região de intervenção;</p> <p>Para cada uma das dimensões de análise procurar-se-á sistematizar uma “teoria de mudança” que ilustre o encadeamento de mudanças pretendido e o efetivamente alcançado. Para cada questão será apresentada uma análise que terá em conta a auscultação e perceção do autor mas também dos atores envolvidos.</p> |
| Ligação no território e entre territórios | <p>A política pública foi direcionada para garantir o maior acesso aos diferentes recursos no território e entre diferentes territórios?</p> <p>Como foi promovida ligação no território e entre territórios?</p> | <p>Análise de relatórios das ações aprovadas;</p> <p>Entrevistas a atores chave;</p> <p>Entrevistas a equipas técnicas e decisores políticos da região de intervenção;</p> <p>Para cada uma das dimensões de análise procurar-se-á sistematizar uma “teoria de mudança” que ilustre o encadeamento de mudanças pretendido e o efetivamente alcançado. Para cada questão será apresentada uma análise que terá em conta a auscultação e perceção do autor mas também dos atores envolvidos.</p> |

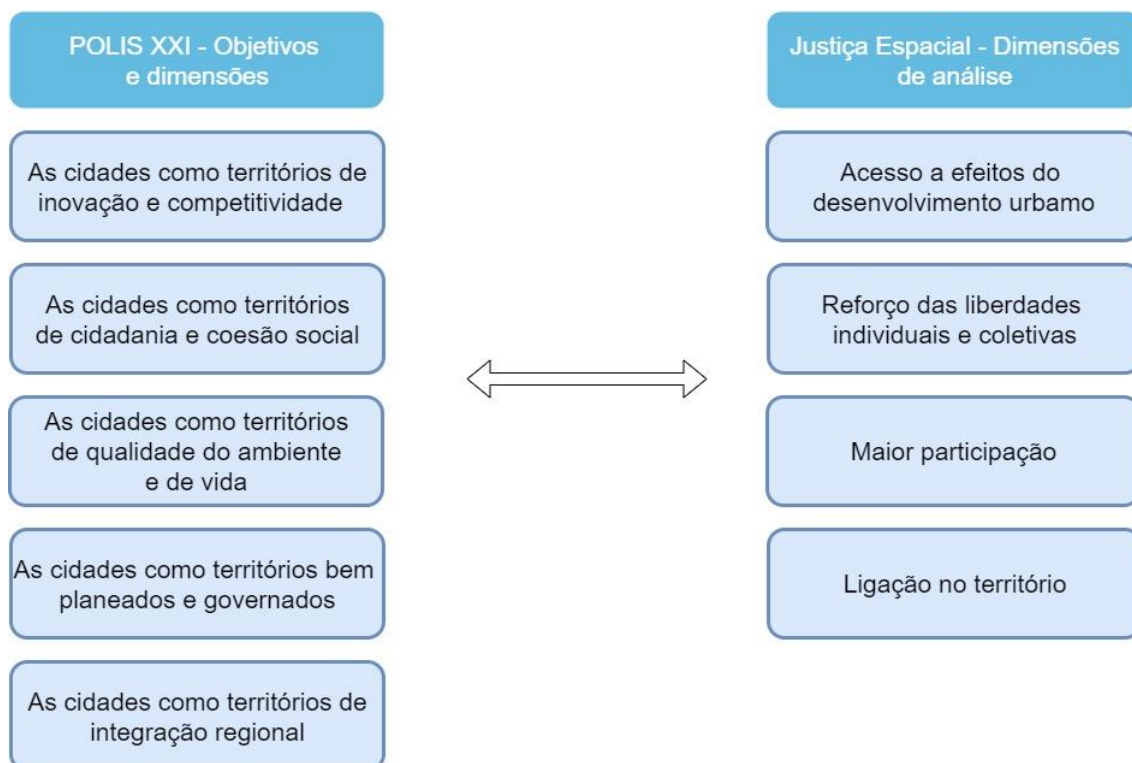
A aplicação desta grelha de análise deve considerar a necessária interligação entre as diferentes dimensões de análise, não sendo possível interpretações isoladas de cada uma delas. Estas alimentam-se mutuamente e formam um quadro de análise complexo sobre as várias dimensões da justiça espacial e a forma em como as políticas públicas, e neste caso a POLIS XXI, contribui para elas. O esquema abaixo ilustra estas dimensões e as interligações existentes:

Esquema II – Modelo de análise, aplicado ao Médio Tejo, na perspectiva da justiça espacial



A análise das várias dimensões acima ilustradas procurará utilizar o quadro de referência definido e apresentado nos capítulos anteriores para uma análise da Política de Cidades POLIS XXI à luz dos seus objetivos, dimensões e visão, procurando estabelecer relações de correspondência entre os objetivos definidos na política e as dimensões de análise propostas à luz do conceito de justiça espacial.

Esquema III – Dimensões de análise da Justiça Espacial e da POLIS XXI



Para cada uma das dimensões de análise, apresenta-se um modelo de mudanças possíveis que dada a natureza da política pública analisada e a realidade da sua implementação, funciona como instrumento de análise mas também como um instrumento orientador da reflexão sobre a justiça espacial e as políticas públicas de ordenamento do território que permitiria canalizar as ações das políticas para objetivos de justiça espacial no território.

Efeitos de Transformação do Desenvolvimento Urbano

Como referido anteriormente, a matriz de análise definida propõe a análise das políticas de desenvolvimento territorial com um foco nos seus resultados / efeitos de mudança. Nesse sentido, importa analisar o contributo da política pública em estudo para a concretização de diferentes tipologias de direitos, nomeadamente o direito à habitação, à educação, saúde

trabalho ou cultura. As questões de análise remetem para uma cadeia de potenciais mudanças que envolvem o reforço da oferta de serviços, uma maior equidade no acesso a estes serviços, o apoio a grupos desfavorecidos e o reforço dos direitos para a comunidade. A definição de um modelo de encadeamento lógico de mudanças que permita definir um quadro de avaliação pode ser ilustrado no esquema abaixo:

Esquema IV – Teoria da Mudança proposta para a análise da dimensão “efeitos do desenvolvimento urbano”



Esta cadeia de mudanças teórica tem, no caso da implementação da POLIS XXI e em especial no caso analisado da região do Médio Tejo, um reflexo frágil ao nível da realidade das ações implementadas. Como referido anteriormente, a implementação da política de cidades POLIS XXI revelou várias debilidades entre as quais as dificuldades em colocar em prática os eixos mais inovadores da política (nomeadamente as Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano), gerando instrumentos vocacionados para a reabilitação urbana e focados em aspetos físicos em detrimento dos aspetos sociais e humanos. A descentralização da gestão dos instrumentos da política para os Programas Operacionais contribuiu para a falta de liderança e coordenação política que permitisse a condução de uma política de cidades com cariz inovador e que representava um desafio face à cultura de governação e planeamento institucionalizada. A esta realidade acresceram as dificuldades operacionais e financeiras dos Municípios enquanto principais promotores das parcerias locais bem como da dificuldade em desenvolver parcerias efetivas e de base alargada ao nível local. Neste contexto, os diferentes projetos implementados e referidos anteriormente, tiveram uma capacidade transformadora reduzida,

limitando a sua intervenção a obras de reabilitação orientadas para a melhoria do espaço urbano e para o reforço ou criação de polos de atratividade e competitividade. A melhoria do espaço público, incluindo espaços verdes e espaços vocacionados para a cultura (como aconteceu no caso do Entroncamento, Tomar e Torres Novas), pode ser encarada como um contributo para o reforço do acesso a benefícios do desenvolvimento urbano, mas a abordagem dos diferentes projetos foi sempre limitada face aos desafios das cidades e da região, não prevendo uma ação direcionada para o apoio a grupos desfavorecidos ou preocupações efetivas com a equidade no acesso. A falta de integração das diferentes ações não permitiu uma abordagem integrada sendo que o projeto “Transporte a Pedido no Médio Tejo”, que emerge de alguma forma como uma exceção, demonstrou ser, apesar do reduzido investimento, um interessante contributo para o reforço de alguns direitos da população residente na região e em especial a população de zonas de baixa densidade e em situação de maior desfavorecimento. A este nível importa destacar alguns dados dos inquéritos realizados pela CIMT na avaliação do serviço⁴³

- 70% dos utilizadores têm mais de 64 anos;
- 34% dos utilizadores, utilizam o serviço semanalmente;
- 50% dos utilizadores utilizam o serviço para aceder a serviços de saúde e 30% para aceder a comércio e serviços;

Tendo em conta estes dados pode considerar-se que este foi um projeto que representa de forma consistente as potenciais ligações entre os objetivos da POLIS XXI e as dimensões da justiça espacial. O direito à mobilidade no contexto da região é um fator fundamental para garantir outros direitos como o direito à saúde ou o direito ao trabalho e traduza forte interdependência entre os diferentes polos urbanos da região. Nesse sentido, reflete o que foi um dos principais objetivos das Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano e o papel que estas poderiam ter em caso de uma aplicação efetiva do instrumento político. Nas restantes ações implementadas, conclui-se que a abordagem centrada na reabilitação urbana como instrumento de criação de polos de atratividade e competitividade impossibilitava à partida a efetivação do modelo de mudança, centrado na justiça espacial, ilustrado acima.

A Política, no seu desenho, dispunha dos instrumentos orientadores que permitiram promover uma efetiva contribuição dos investimentos realizados para o reforço de direitos e maior equidade no acesso aos benefícios do desenvolvimento urbano. No entanto, o modelo de

⁴³ Fonte: CIMT (ainda sem dados do serviço de ligação intermunicipal LINK que poderá alterar o perfil de utilizador)

implementação e as ações efetivamente desenvolvidas, contribuíram de forma muito frágil para essas mudanças.

Alargamento das capacidades e liberdades individuais

Retomando o racional para a definição desta dimensão de análise, procura-se verificar o contributo da política pública para o alargamento das liberdades e capacidades individuais e coletivas. Neste elemento de análise importa considerar aspetos relacionados com a reivindicação do espaço e do exercício do poder no espaço. A pergunta central que esta dimensão considera é: Como é que a política influenciou a construção do espaço para que este seja um catalisador das capacidades individuais e coletivas? Graficamente esta questão poderia ser expressa no seguinte modelo lógico:

Esquema V – Teoria da Mudança proposta para análise da dimensão “Alargamento das liberdades e capacidades individuais



Embora a POLIS XXI não tivesse uma abordagem direcionada especificamente para as transformações estruturais da produção do espaço, existia a abertura para apoio a iniciativas de requalificação e inserção urbana de bairros críticos, apoio a iniciativas económicas das populações, desenvolvimento de novas oportunidades de qualificação e de emprego e ações de conciliação da vida familiar com a vida profissional, bem como capacitação das comunidades locais. Todas estas poderiam representar um contributo, mesmo que limitado,

para o reforço das oportunidades e liberdades coletivas e individuais. No entanto, dada dispersão de projetos e o seu foco na dimensão de reabilitação urbana, esta dimensão está totalmente ausente na região de estudo. A capacidade de contribuir para a transformação estrutural das relações de produção do espaço exigia uma abordagem centrada nas comunidades e nas suas capacidades, na participação, na educação e formação, questões que acabaram por não ser cobertas por nenhuma intervenção que permitisse algum tipo de replicação e multiplicação. Na região do Médio Tejo, e dadas as características do território, esta dimensão teria necessariamente de ser abordada do ponto de vista da governação supra-municipal. A POLIS XXI tinha precisamente como objetivo o reforço das capacidades para uma maior integração regional e para uma melhor governação do território. No entanto, apenas o projeto “Transporte a pedido no Médio Tejo”, pelo seu papel no reforço institucional da CIMT enquanto estrutura supra-municipal de planeamento, pode ser considerado como tendo um contributo capaz de apoiar a estruturação do território e transformá-lo num espaço passível de promover o alargamento das capacidades individuais e coletivas. Dada a limitada expressão financeira deste projeto no total dos apoios concedidos no âmbito da POLIS XXI, considera-se, no entanto, que esta política não teve um contributo que possa ser considerado nesta dimensão de análise.

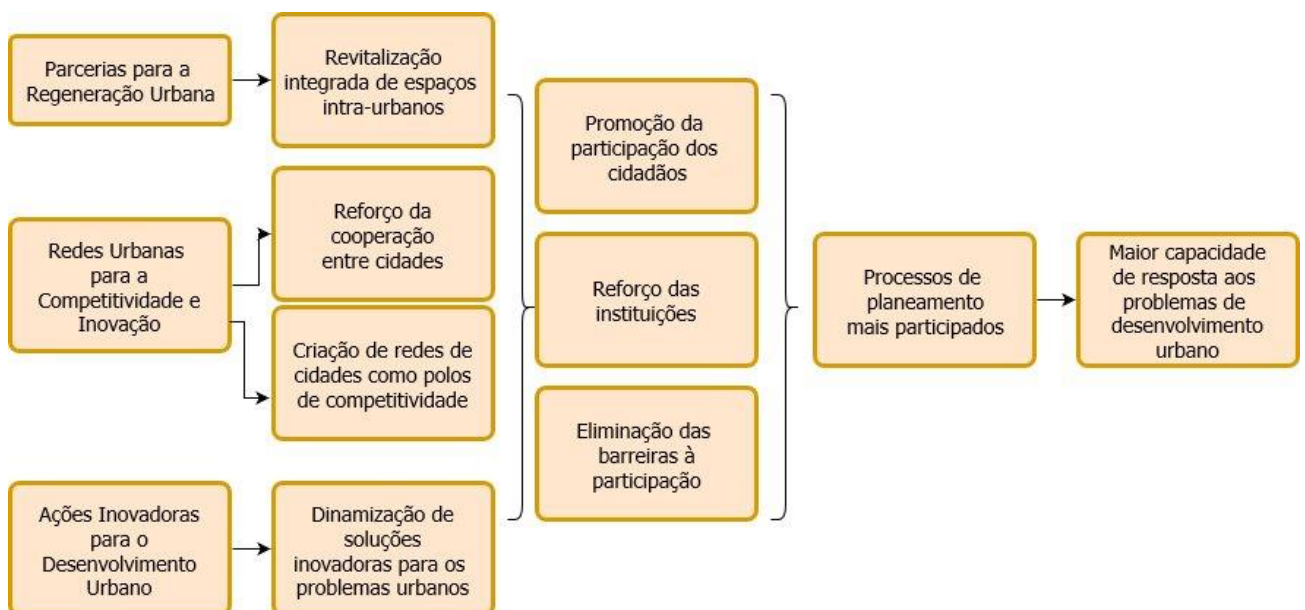
As diferentes ações implementadas nos diferentes municípios promoveram a criação de espaços públicos direcionados para o lazer, cultura, desporto ou para o fortalecimento de polos de atratividade turística. Estes projetos, embora tenham contribuído para uma maior capacidade de oferta de serviços para as comunidades locais, foram muitas vezes implementados com o foco na atratividade e competitividade entre centros e não com uma agenda transformadora das condições de vida das cidades e das suas populações. Não tendo estas ações sido acompanhadas pelo reforço de capacidades dos municípios ou das estruturas associativas (apesar de os consórcios serem uma pré-condição inicial das parcerias para a regeneração urbana), considera-se que o potencial da utilização dos espaços públicos é limitado face ao potencial papel que estes poderiam ter no reforço da capacitação das comunidades locais.

As ações apoiadas no âmbito da POLIS XXI refletem uma visão material do espaço e uma frágil visão do espaço enquanto construção social e política. A dimensão social do espaço (espaço vivido ou o *thirdspace* de Soja referidos no capítulo 2) está assim, de certa forma, remetida para um segundo plano em detrimento da visão material do mesmo.

Participação

Esta dimensão de análise parte do princípio que a participação e envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão e planeamento do espaço são centrais para o conceito de justiça espacial. Nesse sentido importa analisar se a política pública está desenhada e se efetivamente promove e reforça o envolvimento dos cidadãos, modelos participativos de planeamento territorial, espaços de negociação e reforço das instituições para garantir este processo. Analisando graficamente o modelo teórico que permitiria ligar os objetivos da POLIS XXI às dimensões de análise da justiça espacial:

Esquema VI – Teoria da Mudança proposta para a análise da dimensão “participação”.



A POLIS XXI previa a possibilidade de apoiar iniciativas de promoção de modelos de democracia participativa no âmbito das Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano. No entanto, e em resultado dos constrangimentos na implementação deste instrumento da política de cidades, esta foi uma dimensão praticamente ausente da sua implementação. Da mesma forma, o reforço de instituições e a implementação de ações de forma alargada e com o envolvimento de diferentes atores do território eram objetivos dos eixos da política Parcerias para a Regeneração Urbana e Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação mas a temática da participação não foi alvo de nenhum dos projetos analisados.

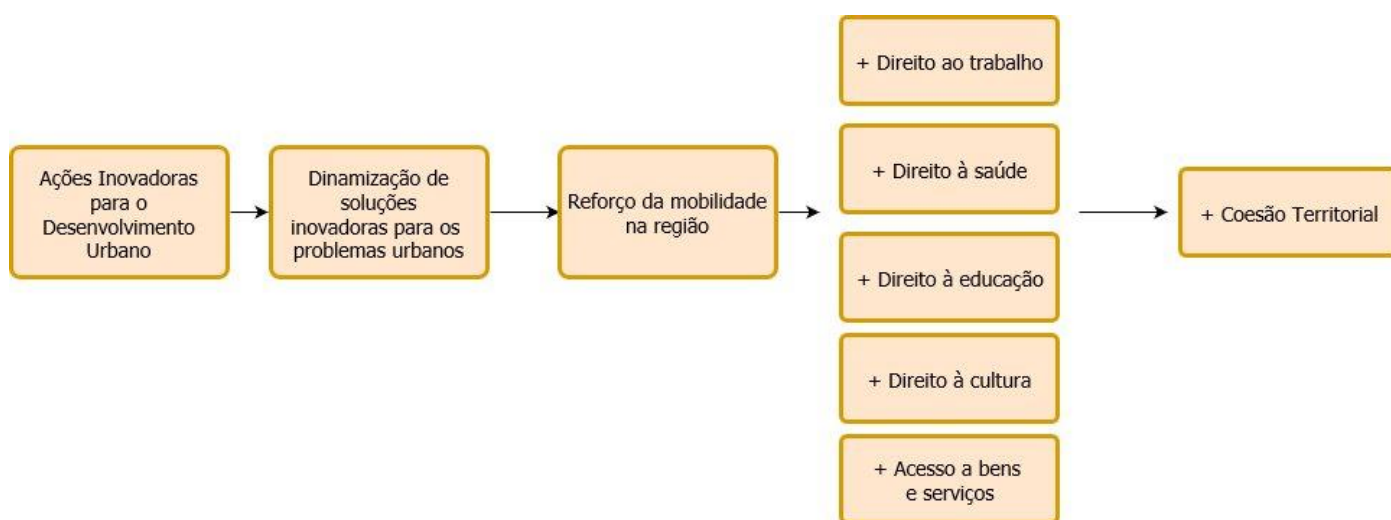
Tal como noutras dimensões, destaca-se a relevância do projeto Transporte a Pedido no Médio Tejo como única ação implementada que contribuiu para o reforço da instituição responsável

pelo planeamento supra-municipal na região. Nesse sentido, e apesar de ser um projeto piloto de pequena dimensão, representou um importante contributo para o acumular de conhecimento sobre o território e sobre a população e para o que viria a ser um papel mais interventivo da CIMT na articulação de diferentes parceiros da região e como espaço de participação alargada e com maior capacidade de planeamento das respostas a um território com características de elevada dispersão e com elevados fluxos de interdependência entre os diferentes polos urbanos que o integram.

Ligação no território

A conectividade e acesso dentro do território e entre territórios é um elemento central na análise da justiça espacial. No caso do Médio Tejo, em que não existe um polo urbano dominante, há uma dispersão da população por territórios não contíguos que são marcados por uma interdependência entre áreas urbanas e áreas rurais, esta dimensão é um elemento central na análise da justiça espacial e das políticas públicas de ordenamento do território. Note-se que esta dimensão é ainda indissociável do alcance e equidade no acesso a serviços, conforme referido antes. A este nível, o modelo de mudança para esta componente pode ser ilustrado no esquema abaixo:

Esquema VII – Teoria da Mudança proposta para a dimensão “ligação no território”



A ligação entre a POLIS XXI e as dimensões de justiça espacial propostas é essencialmente centrada nas Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano. No caso do Médio Tejo, o projeto Transporte a Pedido representa precisamente o potencial de uma intervenção com

capacidade de promover a coesão territorial e o reforço de direitos das populações. Apesar de se tratar de um projeto piloto de pequena dimensão, foi possível testar o modelo que posteriormente foi alargado a 12 dos Municípios da Comunidade Intermunicipal, representando um importante contributo para as mudanças ilustradas no esquema acima, num território em que a heterogeneidade e a dependência funcional dos municípios, uns em relação aos outros, é elevada. O projeto representou assim um relevante contributo para o reforço de capacidades para o planeamento territorial supra-municipal, considerando-se este como um importante instrumento para garantir uma maior justiça e coesão territorial no território. No contexto do Médio Tejo, considera-se que este é um projeto que demonstra uma boa prática que poderia ter sido incentivada e potenciada no âmbito da POLIS XXI mas que não foi devidamente acompanhada pelas restantes ações propostas e aprovadas.

O projeto representa ainda um significativo contributo para o apoio às populações mais isoladas e desfavorecidas, concorrendo assim para a potencial redução das desigualdades no território. O projeto foi institucionalizado e é hoje apoiado pelo Fundo para o Serviço Público de Transportes, beneficiando de medidas de redução tarifária e de aumento de oferta apoiadas pelo Fundo Ambiental no âmbito do PART -Programa de Apoio à Redução Tarifária⁴⁴.

O projeto garante a mobilidade dentro dos municípios (através dos diferentes circuitos disponíveis) bem como a ligação entre Tomar, Abrantes, Torres Novas, Ourém, Fátima e Entroncamento, através do mais recente projeto da CIMT – Link. Assegura ainda a promoção de uma maior coordenação com outro tipo de transportes regulares (ferroviários e rodoviários) com ligação a outros territórios.

A análise das quatro dimensões definidas no quadro analítico permite verificar a fragilidade do contributo da POLIS XXI no Médio Tejo para os critérios de justiça espacial no território. Considerando de forma global as diferentes dimensões, e partindo de uma grelha de avaliação em que: 1 – representa um contributo muito frágil; 2 - um contributo insuficiente; 3 – um contributo positivo mas com necessidade de consolidação e 4 - um contributo sólido para a dimensão de análise, obtemos o seguinte quadro:

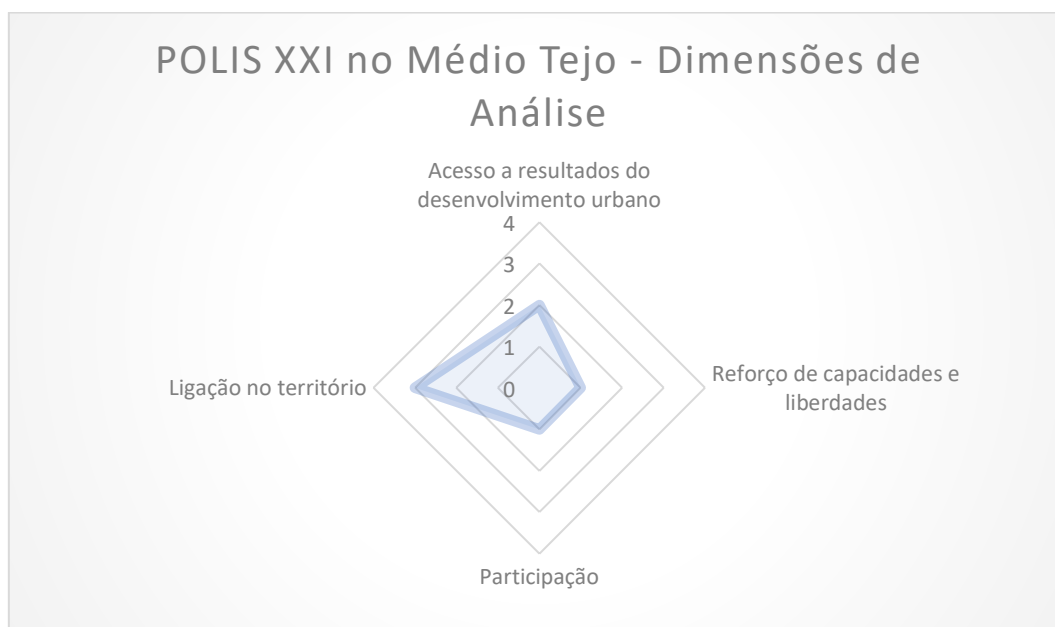
⁴⁴ Fonte: Entrevista ao Secretariado Técnico da CIMT

Quadro XII – Avaliação das dimensões de análise

| Dimensão da Análise | Sub-dimensões de análise | Avaliação |
|--|--|-----------|
| Acesso a resultados do desenvolvimento urbano | Reforço da oferta de serviços | 2 |
| | Apoio a grupos desfavorecidos | 2 |
| | Reforço dos direitos | 2 |
| | Mais equidade no acesso | 2 |
| Reforço das oportunidades | Reforço das oportunidades individuais | 2 |
| | Reforço das oportunidades coletivas | 2 |
| | Transformação estrutural das condições para produção do espaço | 1 |
| | Maior capacidade de utilização de espaços públicos | 2 |
| Participação | Reforço da participação dos cidadãos | 1 |
| | Reforço das instituições | 2 |
| | Eliminação das barreiras à participação | 1 |
| Ligação do território | Ligação no território | 3 |
| | Ligação entre territórios | 3 |
| | Equidade no acesso | 3 |

Graficamente, esta análise pode ser refletida no gráfico abaixo:

Gráfico II – Ilustração gráfica da grelha de avaliação



Como referido anteriormente, não se pretende neste trabalho analisar a eficácia, eficiência, impacto ou sustentabilidade das ações apoiadas, mas aplicar o quadro analítico definido para a justiça espacial a uma política pública de ordenamento do território e em especial aos seus

resultados num território específico. Apesar das limitações decorrentes da aplicação da própria política e dos seus resultados, bem como das circunstâncias específicas de uma tese de mestrado que se caracteriza por ter poucos recursos e uma ambição essencialmente experimental, procurou-se testar o instrumento de forma a demonstrar o seu potencial de replicação e utilização na análise do contributo de políticas públicas para as dimensões que constituem o quadro da justiça espacial

5. Conclusões

O presente trabalho procurou refletir sobre as relações de justiça numa perspetiva espacial e relacionar esta reflexão com a análise de políticas públicas de ordenamento do território. A dissertação, que apresentava como objetivos refletir sobre o papel do espaço enquanto elemento ativo na promoção de relações de justiça / injustiça social e definir e aplicar um quadro de análise à Política de Cidades Polis XXI numa perspetiva de justiça espacial, procurou sintetizar os principais debates e argumentos relativos às cidades como espaços centrais para a competitividade (a perspetiva dominante) e a perspetiva das cidades justas enquanto polos de promoção dos direitos e das oportunidades das comunidades. Procurou-se discutir aspetos como a priorização das questões económicas e financeiras em detrimento da coesão social, e do individualismo em contraponto com a construção coletiva. Partindo das ideias de autores como Edward Soja, fez-se uma caracterização da justiça espacial enquanto processo, assente nas premissas de que todos somos seres espaciais, o espaço é socialmente produzido e pode ser assim socialmente alterado; afinal, o espaço molda a sociedade tal como a sociedade molda o espaço. Na perspetiva apresentada, a justiça espacial exige a luta pelo maior controle sobre a forma como os espaços são socialmente produzidos. A perspetiva de justiça espacial apresentada defende que esta não é um conceito alternativo à justiça social mas antes uma nova perspetiva sobre o papel do espaço na construção das relações de justiça e injustiça em diferentes escalas de análise. Ao longo do trabalho procurou-se apresentar o conceito de “justiça espacial” como um quadro orientador de análise e não como um fim em si mesmo. Reconhecendo as interligações entre espaço, justiça e política, intentou-se pesquisar as relações entre estes conceitos, assumindo que a análise do conceito de “justiça espacial” pode ser realizada a diferentes escalas, interdependentes entre elas. ’

Procurou-se ainda debater a dimensão política do espaço. Tal revela-se especialmente importante dado este ser sujeito das políticas públicas e da sua visão para a sociedade. Também a este nível, debateu-se o papel das cidades como palco central da ideologia neoliberal em contraponto com a visão de cidades como espaço de coesão social e justiça social, concluindo-se que as relações sócio-espaciais da sociedade contemporânea são produzidas e transformadas através da uma interação conflitual permanente entre estratégias espaciais opostas.

Outra nota que importa reforçar relativa à construção do quadro de análise proposto, é que a justiça não deve ser interpretada apenas ao nível da distribuição mas também nas condições institucionais necessárias para o desenvolvimento e exercício das capacidades individuais e

para a comunicação e cooperação coletiva (processos), reconhecendo-se que nas sociedades contemporâneas existe sempre algum grau de injustiça mas que é necessária a definição de novos imaginários comuns e partilhados e novas formas de ação política que promovam os valores e as dimensões da justiça espacial.

Ainda relativamente à construção do quadro teórico de análise, e tendo em conta a realidade Portuguesa, debateram-se os conceitos de direito à cidade e direito ao território, realçando a porosidade entre espaços urbanos e rurais e as dinâmicas de construção do espaço que os influenciam mutuamente.

Partindo do capítulo teórico, foi definido um quadro de análise da política de cidades POLIS XXI à luz do conceito de justiça espacial. A esse nível, foi definida uma matriz de análise centrada nas dimensões de: i) acesso aos benefícios do desenvolvimento urbano; 2) Alargamento de oportunidades e liberdades; iii) participação; iv) ligação no território. A aplicação deste instrumento de análise ao caso da Comunidade do Médio Tejo permitiu testar as possibilidades da sua utilização para monitorizar e avaliar políticas públicas de ordenamento do território à luz dos conceitos teóricos apresentados, bem como definir um quadro orientador para a definição e formulação de novas políticas públicas.

Da análise apresentada, pode concluir-se que:

Apesar de na sua formulação, a POLIS XXI referir alguns aspetos de inovação que potencialmente incluíam ações enquadradas nas dimensões de análise propostas, considera-se que a implementação da política foi rapidamente direcionada para uma visão de reabilitação urbana (essencialmente numa perspetiva de reabilitação do edificado) e que estas mesmas dimensões inovadoras acabaram por ter uma implementação demasiado frágil. A este nível, as entrevistas realizadas foram unânimes ao considerar que a POLIS XXI *“foi uma política essencialmente de obra”* e que a dimensão social e humana não era central nas ações implementadas.

Nesta perspetiva, a implementação da política evidencia uma ausência de uma perspetiva de espaço como construção social e política, parecendo clara uma visão do espaço como receptáculo ou palco inerte. A dimensão social do espaço foi remetida para um segundo plano, em detrimento de uma visão assente na competitividade e na aposta na criação em polos de atratividade nos municípios analisados.

Da mesma forma, a implementação da POLIS XXI demonstra uma visão do planeamento centralizada e uma ausência de mecanismos de promoção da participação dos cidadãos que se reflete numa frágil apropriação dos resultados.

A implementação da POLIS XXI demonstra ainda que existe uma elevada dependência dos fundos estruturais comunitários e do apoio da União Europeia. De facto, a política de cidades

não teve uma coordenação política nacional efetiva e a gestão foi atribuída aos diferentes programas operacionais. Esta delegação impede a implementação da política de forma global e integrada e representa uma transferência da dimensão política para uma dimensão burocrática assente na gestão de instrumentos financeiros. Tal demonstra ainda que o princípio da adicionalidade, que defende que “as contribuições dos Fundos não devem substituir as despesas estruturais públicas ou equivalentes de um Estado-Membro” e “as dotações financeiras dos Fundos Estruturais e de Investimento não podem resultar numa redução das despesas estruturais nacionais nas regiões em questão, devendo ser antes um complemento às despesas públicas nacionais” , é colocada em causa pela tipologia de ações apoiada no âmbito da POLIS XXI. Esta constatação é naturalmente parcialmente explicada pelo período de condicionalismos financeiros impostos a Portugal no período de implementação da política.

Apesar da fragilidade na implementação da POLIS XXI e do seu direcionamento para uma política de financiamento de reabilitação urbana, foi possível testar modelos alternativos que representam um potencial contributo para dimensões centrais da justiça espacial. Como foi referido ao longo do trabalho, o projeto “Transporte a Pedido no Médio Tejo” é um exemplo (embora represente um investimento residual no total do investimento na região) de como uma política de cidades implementada fora das grandes áreas urbanas e metropolitanas poderá ser estruturada em favor de mais direitos para as populações. Tal é especialmente relevante num contexto como o do Médio Tejo em que o direito à mobilidade é central para a garantia de outros direitos como a saúde, a cultura ou o trabalho. Este projeto demonstra como um investimento de baixo custo pode potencialmente contribuir para uma maior coesão territorial e para enfrentar os principais problemas do território, nomeadamente a dispersão do povoamento, o envelhecimento e o frágil acesso a serviços públicos.

A implementação da POLIS XXI no Médio Tejo evidencia ainda a importância que as estruturas supramunicipais podem ter para o desenvolvimento de políticas estruturantes. Num contexto em que se verifica uma elevada dependência funcional entre municípios e entre o espaço rural e urbano, não existindo nenhum grande polo urbano dominante, torna-se necessário que o planeamento territorial não seja feito apenas ao nível de cada uma das cidades ou concelho. Um contributo efetivo para as dimensões de análise da justiça espacial propostas, nomeadamente para o maior e mais equitativo acesso aos benefícios do desenvolvimento urbano, para um alargamento das oportunidades e liberdades individuais e coletivas, para uma maior participação e apropriação cidadã e para uma maior ligação no território e entre territórios, exige, no Médio Tejo, um planeamento supramunicipal que garanta uma definição de objetivos enquadrados nestas dimensões e não uma competição entre diferentes polos

urbanos dentro do território. Nesta perspetiva importa redirecionar o foco da competitividade entre cidades para uma maior coesão no território.

Considera-se que a fragilidade na implementação da POLIS XXI e as suas características tornam evidente a falta de ligação entre a sua implementação e as dimensões de análise propostas. No entanto, a análise realizada permite olhar de forma diferente para a realidade da implementação das políticas de ordenamento do território no país e para as suas condicionantes. Considera-se assim, que a definição de políticas e estratégias de desenvolvimento territorial orientada para a cadeia de mudanças proposta para cada uma das dimensões de análise centradas na justiça espacial poderá trazer uma nova abordagem, centrada nas oportunidades, estratégias de cooperação e liberdades, mais do que na competitividade entre cidades e, nesse sentido, mais promotora de uma efetiva justiça espacial e territorial.

Bibliografia

Amin A. (2004) Regions Unbound: Towards a new politics of space, *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, Vol. 86, No. 1, Special Issue: The Political Challenge of Relational Space, pp. 33-44

Attoh K. (2011) What kind of right is the right to the city?, *Progress in Human Geography* 35(5), pp. 669–685

Augusto Mateus e Associados (2014) – Estudo de Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional do Centro, Programa Operacional Mais Centro

Barata-Salgueiro T. (2006) Oportunidades e transformação na Cidade Centro, *Finisterra XLI*, pp. 9-32.

Basset S. (2013) The role of spatial justice in the regeneration of public places, *NEURUS Research*, University of Illinois at Urbana-Champaign

Brenner N. (2009) Henri Lefebvre on State, Space, Territory, *International Political Sociology*, 3, pp. 353–377.

Brenner N., Marcuse P., Meyer (2009) Cities for people, not for profit, *City*, 13:2-3, pp.176-184.

Brenner N., Theodore N. (2002) Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”, *Antipode Vol 34*, 3, pp.349-379.

Brenner N., Elden S. (2009) *State, space, world: selected essays / Henri Lefebvre*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

Bret B. *et al* (2010) *Justice et injustices spatiales*. Nanterre: Presses Universitaires de Paris.

Busquet G. (2013), *L'espace politique chez Henri Lefebvre : l'idéologie et l'utopie* » [“Political Space in the Work of Henri Lefebvre: Ideology and Utopia”, translation: Sharon MOREN], *justice spatiale | spatial justice*, n° 5 déc. 2012-déc. 2013 | dec. 2012-dec. 2013.

<http://www.jssi.org>

- Campos V. e Ferrão J. (2015) O ordenamento do território em Portugal, uma perspetiva genealógica. Lisboa, ICS Working Papers.
- Cardoso R., Breda-Vasquez I. (2007) Social Justice as a Guide to Planning Theory and Practice: Analyzing the Portuguese Planning System, *International Journal of Urban and Regional Research* Volume 31.2 June 2007, pp.384–400.
- Cardoso R., Breda-Vasquez I. (2009) The institutionalization of just decision making: analyzing planning practice in Portugal, *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 27, pp. 413-432.
- Castells M. (1999) Grassrooting the Place of Flows, *Urban Geography*, 20:4, pp.294-302.
- Carmo A. (2014) Cidade e Cidadania (através da arte). O Teatro do Oprimido na Região de Lisboa. Tese de Doutoramento em Geografia Humana. Instituto de Geografia e Ordenamento do Território / Universidade de Lisboa. Lisboa. 363 pp.
- Chatterton P. (2010) Seeking the urban common: Furthering the debate on spatial justice, *City*, 14:6, pp.625-628.
- Costes L. (2014) Neoliberalization and the evolution of the right to City, *Justice Spatiale / Spatial Justice* nº6, www.jssj.org
- Dabinett G., Richardson T. (2005) The Europeanization of spatial strategy: Shaping regions and spatial justice through governmental ideas, *International Planning Studies*, 10:3-4, pp.201-218.
- Davoudi S. (2005) Understanding territorial cohesion, *Planning Practice & Research*, 20:4, pp.433-441.
- Davoudi S. (2013) On Justice: Towards a Framework for “Just Planning”, *disP - The Planning Review*, 49:2, pp.4-5.
- Davoudi S., Brooks E. (2012) Environmental Justice and the City: Full Report, Global Urban Research Unit, School of Architecture, Planning and Landscape, Newcastle University.
- Davoudi S., Brooks E. (2014) When does unequal becomes unfair, *Environment and Planning A* 2014, vol. 46, pp. 2686 – 2702.

Diário da República – Despacho nº23021/2007, Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional.

Direção Geral do Território (2014) – Avaliação do Programa de Ação 2007-2013 – PNPOT. Lisboa, Direção Geral do Território.

Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (2009) – Relatório de Avaliação do 1º Procedimento Concursal – Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano. Lisboa. Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (2009b) – Relatório de Execução Anual 2008– Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano. Lisboa, Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (2010) – Relatório de Avaliação do 2º Procedimento Concursal – Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano. Lisboa, Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (2010) – Relatório de Execução Anual 2009– Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano. Lisboa, Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (2011) – Relatório de Execução Anual 2010– Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano. Lisboa, Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (2012) – Relatório de Execução Anual 2011– Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano. Lisboa, Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (2011) - Contributo da DGOTDU para o 2º Relatório Bienal da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável. Lisboa, Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

Ecorys (2011) Desenvolvimento Urbano Sustentável em Portugal – uma abordagem integrada, Relatório para a Direção Geral da Política Regional da Comissão Europeia. Bruxelas, Comissão Europeia.

Direção Geral do Território (2015) – Cidades Sustentáveis 2020. Lisboa, Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, Edição Direção Geral do Território.

Dikeç M. (2001) Justice and the spatial imagination, *Environment and Planning A* 2001, vol. 33, pp.1785 – 1805.

Dikeç M. (2009) Space, politics and in(justice), “Space, politics and (in)justice” [« L’espace, le politique et l’injustice », traduction : Claire Hancock] *justice spatiale | spatial justice | n° 01 septembre | september 2009 | <http://www.jssj.org>*

EC (2007) Terceiro relatório de coesão económica e social. Bruxelas, Comissão Europeia, Bruxelas.

EC (2014) Sexto Relatório de coesão económica social e territorial – Investimento no crescimento e no emprego. Bruxelas, Comissão Europeia.

Faludi A. (2006) From European spatial development to territorial cohesion policy, *Regional Studies*, 40:6, pp.667-678.

Faludi A. (2013) Territory: An Unknown Quantity in Debates on Territorial Cohesion, Refereed article No. 51, August, 2013, *European Journal of Spatial Development*. Online Publication Date: 20/08/2013.

Faludi A. (2013b) Territorial Cohesion and Subsidiarity under the European Union Treaties: A Critique of the ‘Territorialism’ Underlying, *Regional Studies*, 47:9, pp.1594-1606.

Fainstein S. (2009) “Spatial Justice and Planning” [« Justice spatiale et aménagement urbain », traduction : Philippe Gervais-Lambony], *justice spatiale | spatial justice | n° 01 septembre | september 2009 | <http://www.jssj.org>*

Fainstein S. (2014) The Just City, *International Journal of Urban Sciences* 18:1, pp.1-18.

Fernandes J., Seixas J. (2018) Cities and Urbanization in Democratic Portugal, *Mediterranéé, Journal of Mediterranean Geography*, Online Publication

Ferrão J., Mourato J. (2010) A avaliação de políticas públicas como fator de aprendizagem, inovação institucional e cidadania, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* V12 n°1, pp.9-28

Ferrão J., Paixão J.M. (eds.) (2018) Metodologias de avaliação de políticas públicas. Lisboa, Universidade de Lisboa.

Fillion P. (2019) Lefebvre and Contemporary Urbanism: the enduring influence and critical power of his writing on cities. Em Leary.Owhin M., McCarthy J. (2019), The Routledge Handbook on Henry Lefebvre, The City and Urban Society. Londres, Routledge.

Foucault M. (1984) Of Other Spaces: Utopias and Heterotopias, Architecture, Mouvement, Continuité, n. 5 (October 1984), pp.46–49.

Fonseca, F., Ramos R. (2010) Formas de Cooperação Interurbana – o caso da rede de cidades do Quadrilátero Urbano, Estudos Regionais nº25/26, pp.37-54.

Fraser N. (1995) From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a ‘Post-Socialist’ Age, New Left Review Vol 212, pp. 68-93

Friendly A. (2013) The right to the city: theory and practice in Brazil, Planning Theory & Practice Vol 14, pp.158-179.

Gaspar A., Teixeira, J.A. e Alves, M.J. (1982) O Triângulo Industrial de Torres Novas-Tomar-Abrantes. Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa.

Hadjimichalis C. (2011) Uneven geographical development and socio-spatial justice and solidarity: European regions after the 2009 financial crisis. European Urban and Regional Studies 18(3), pp.254–274.

Harvey D. (1973) Social Justice and the City. Basil Blackwell, Oxford.

Harvey D. (2008) The Right to the City, New Left Review 53, pp.23-40.

Harvey D. (2012) Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution. Londres, Verso.

Huriot J., Bourdeau-Lepage L. (2013), Utopie, égalité et liberté : l'impossible idéal. [“Utopia, Equality and Liberty: The impossible ideal”, tradução : Sharon MOREN], justice spatiale | spatial justice, n° 5 déc. 2012-déc. 2013 | dec. 2012-dec. 2013, <http://www.jssj.org>

Iveson K. (2011) Social or spatial justice? Marcuse and Soja on the right to the city, *City*, 15:2, pp.250-259.

Landy F., Moreau S. (2015) *The Right to the Village*, www.jssj.org

Lefebvre H. (1991) *The Production of Space*. Oxford, Blackwell Publishers.

Lehtovuori P, Tartia J, Cerrone D. (2019) Drivers of Global Urbanization: Exploring the emerging Urban Society. Em Leary.Owhin M., McCarthy J. (2019) The Routledge Handbook on Henry Lefebvre, The City and Urban Society. Londres, Routledge.

Luukkonen, J. (2010) Territorial Cohesion Policy in light of peripherality, *The town planning review* 81(4), pp.445-466

Madeira P., Vale M. (2015) Desigualdade e espaço no capitalismo contemporâneo: uma questão de (in)justiça territorial?. *Geosp – Espaço e Tempo (Online)*, v. 19, n. 2, pp. 196-211.

Marcuse, P. (2009a) From critical urban theory to the right to the city, *City*, Vol..13: 2–3, pp 185-197

Marcuse, P. (2009b) “Spatial justice: derivative but causal of social injustice” [« La justice spatiale : à la fois résultante et cause de l’injustice sociale », traduction : Sonia Lehman-Frisch], *justice spatiale | spatial justice | n° 01 septembre | september 2009 | <http://www.jssj.org>*

Medeiros E. (2014) Assessing Territorial Impacts of the EU Cohesion Policy: The Portuguese Case , *European Planning Studies* 2014, Vol. 22, No. 9, pp.1960-1988.

Medeiros E. (2016). Territorial Cohesion: An EU concept, *European Journal of Spatial Development*, 60. Available from: <http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed/articles/refereed60.pdf> Online publication date: April 2016.

Marques da Costa, E. (1998) *Serviços e Competitividade nas Cidades Médias em Portugal*. Inforgeo - Associação Portuguesa de Geógrafos, 12/13, Dez. 1998, pp.281-294.

Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (2006) – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Acedido a 3 de Julho de 2019 em <http://pnpot.dgterritorio.pt/>

Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (2007a) – Política de Cidades Polis XXI. Acedido a 3 de Julho de 2019 em http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/cidades/polis_xxi/

Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (2007b) – Relatório Final da Comissão de Seleção de Ações Preparatórias – Redes Urbanas para a competitividade e inovação. Lisboa, Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional.

Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (2007c) – Observatório do QCA III - Quadro de Referência Estratégica Nacional 2007-2013. Lisboa, Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional.

Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (2007c) – Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013. Acedido a 3 de Julho de 2019 em <http://www.gren.pt/np4/663.html>

Neuman M., Hull A. (2009) The Futures of the City Region. *Regional Studies* 43:6, pp.777-787.

Nico R. (2013) O papel das comunidades intermunicipais na descentralização administrativa – o caso da Comunidade Intermunicipal do Medio Tejo, Tese de Mestrado Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, 246pp.

Nussbaum M. (2003) Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice, *Feminist Economics*, 9:2-3, pp.33-59.

Nussbaum M. (2011) *Creating Capabilities – The Human Development Approach*. Cambridge, Massachusetts e Londres, The Belknap Press of Harvard University Press.

Observatório do QREN (2010) – Abordagens Integradas de Base Territorial – Relatório Final.

Oliveira C. e Breda-Vázquez, I. (2011) Territorial Governance in Portugal: Institutional Change or Institutional Resilience?. *disP - The Planning Review*, 47:186, pp.64-76.

Olsen K. (2001) Distributive Justice and the Politics of Difference, *Critical Horizons*, 2:1, pp.5-32.

Parnell S., Pieterse E. (2010), The 'Right to the City': Institutional Imperatives of a Developmental State, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 34.1, pp.146-162

Pereira M. e Gil D. (2010) Relevância da escala intermunicipal na operacionalização de sistemas policêntricos, exemplificação em territórios de baixa densidade. Conferência Planeamento Municipal, Balanços e Desafios, IGOT.

Pierce M., Martin D. (2015) Placing Lefebvre, *Antipode* Vol 47 n.5, pp.1279-1299.

Pirie G. (1982) On Spatial Justice, *Environment and Planning A*, 1983, vol. 15, pp. 465-473.

POVT (2010) Avaliação da Operacionalização do POVT, Programa Operacional de Valorização do Território

POVT (2014) Avaliação Intercalar, Programa Operacional de Valorização do Território

POVT (2015) Relatório de Execução do ano de 2014, Programa Operacional de Valorização

Purcell M. (2002), Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant *GeoJournal* 58, pp.99–108.

Quaternaire Portugal (2015) Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional Norte, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

Queiroz M., Ludovici A., Malheiros J. (2019) The Consequential Geographies of the Immigrant Neighbourhoods of Quinta do Mocho in the Lisbon Metropolitan Area, em Leary.Owhin M., McCarthy J. (2019) *The Routledge Handbook on Henry Lefebvre, The City and Urban Society*. Londres, Routledge.

Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*. Cambridge, Harvard University Press.

Rodrigues C. (2015), On the Right to the City, *GOT - Revista de Geografia e Ordenamento do Território* n.8, pp.217-227.

Rodrigues, M. L. (2014) – *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*. Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda e ISCTE.

Routledge, P. (2010) Introduction: Cities, Justice and Conflict, *Urban Studies* 47(6), pp.1165–1177.

Seixas J. (2013) *A Cidade na Encruzilhada, Repensar a Cidade e a sua Política*. Porto, Edições Afrontamento.

Segundo Memorando de Entendimento entre o Governo da República Portuguesa e a Associação Nacional de Municípios Portugueses para Promover a Execução dos Investimentos de Iniciativa Municipal no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013. Lisboa, Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento, 9 de Março de 2011.

Sen A. (1999) *O Desenvolvimento como Liberdade*. Lisboa, Gradiva.

Sen A. (2009) *The idea of justice*. Cambridge Masschussets, The Belknap Press of Harvard University Press.

Sequeira, J.; Malheiros, J. e Magalhães, A. (2001) *Reestruturação Produtiva na Zona de Abrantes, Tomar e Torres Novas*. Lisboa, Observatório de Emprego e Formação Profissional.

Soja E. (2003) Writing the city spatially, *City*, 7:3, pp.269-280.

Soja E. (2009) “The city and spatial justice” [« La ville et la justice spatiale », traduction : Sophie Didier, Frédéric Dufaux], *justice spatiale | spatial justice | n° 01 septembre | september 2009 | <http://www.jssj.org>*

Soja E. (2000) *Postmetropolis:critical studies of cities and regions*. Oxford, Blackwell Publishers.

Soja E. (2010) *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

Soja E. (2011a) Beyond Pos-Metropolis, *Urban Geography* 32:4, pp.451:469.

Soja E. (2011b) Edward W. Soja (2011) Response to Kurt Iveson: ‘Social or Spatial Justice? Marcuse and Soja on the Right to the City’, *City*, 15:2, pp.260-262.

Souza M.L. (2010), Which right to which city? In defence of political-strategic clarity, *Interface* Volume 2 (1), pp.315 – 333.

Stanley A. (2009) Just space or spatial justice? Difference, discourse, and environmental justice, *Local Environment*, 14:10, pp.999-1014.

Teles F. (2012) Beyond Paternalism Towards Social Capital: Local Governance Reform in Portugal, *International Journal of Public Administration*, 35:13, pp.864-872.

Tratado de Lisboa (2008), versão consolidada. Lisboa, Assembleia da República, Edições Assembleia da República, Março de 2008.

Young, I. (1990) *Fives Faces of Oppression Young in Justice and the Politics of Difference*. New Jersey, Princeton University Press.