



# POLICY BRIEF

n.º 6

## Como transversalizar a valorização do território?

João Seixas [jseixas@fcsh.unl.pt](mailto:jseixas@fcsh.unl.pt)

### O lugar do território na transição de paradigmas

O [Programa Nacional de Reformas](#) proposto pelo XXI Governo Constitucional tem a responsabilidade de se posicionar como documento estratégico de referência para uma esperada nova gama de políticas públicas. Esta responsabilidade é substancialmente acrescida pela necessidade de conjugação de duas ordens de expectativas. Por um lado, na capacitação de formas de ultrapassar os amplos efeitos da crise – com impactos de tempos longos – bem como os efeitos da austeridade – com impactos bem mais bruscos e, paradoxalmente, não menos transversais. Por outro lado, na paulatina construção de um movimento de transição – ou de reforma, embora os conceitos não sejam os mesmos –, capacitando estruturas e dinâmicas com maior aptidão para a compreensão e gestão dos novos tempos.

Dado o carácter absolutamente transversal do território e das principais componentes que o convocam, este documento estratégico afigura-se igualmente como uma oportunidade charneira para o posicionamento da valorização do ativo *Território* em todas as agendas políticas. Como tal, e desde logo, é obviamente de saudar que o

Território seja colocado como um dos pilares principais deste Programa Nacional de Reformas.

Mas tal oportunidade, por demais evidente, não se afigura nada simples. Por quatro ordens de razões, todas elas bastante poderosas:

a) Desde logo, pelo carácter transversal do território. Como refere João Ferrão, o território é afetado por três tipos de políticas públicas que no seu conjunto abarcam praticamente quase todas as tipologias destas: por políticas explícitas (ordenamento do território, urbanismo, desenvolvimento rural, etc.); por políticas implícitas (ambiente, habitação, florestas, transportes, etc.); e por políticas sectoriais (educação, saúde, justiça, etc.). Todas estas políticas afetam o território, sendo assim inerentemente complexo qualquer exercício de política e de prospetiva integrada sobre um determinado contexto espacial. A menos que os espaços políticos de cada território pertinente detenham uma considerável capacidade de gestão integrada de uma razoável gama de políticas. Já lá iremos a esta questão central.

b) De seguida, pelas realidades muito diferenciadas dos diversos subsistemas territoriais em Portugal, num panorama geral com consideráveis desigualdades espaciais e que a crise económica acentuou. Este carácter diferenciador subsiste

mesmo entre tipologias territoriais aparentemente similares tais como os tecidos urbanos (perante sistemas metropolitanos como Lisboa e Porto; sistemas de cidades médias em esforço de dinamismo como Coimbra, Funchal, Aveiro, Viseu ou os subsistemas algarvios; e sistemas de cidades mais pequenas e em sérias debilidades como Évora, Beja, Beira Interior, Alto Minho e diversas mais) e por seu lado os tecidos rurais, que incluem espaços com capacidades endógenas consideravelmente atrativas e eficientes mas também muitos outros com baixas densidades e produtividades, e ainda regiões de muito difícil conexão bem como as várias regiões transfronteiriças. Este panorama territorial consideravelmente diferenciado (mesmo aos níveis mais infra) exigirá – justamente, em nome de princípios e direitos comuns – óticas e instrumentos de políticas públicas igualmente diferenciados; configurando uma exigência de necessária complexidade na gestão territorial como um todo.

c) Depois, pelo lastro profundo de um Estado que, em pleno século XXI, se mantém fortemente centralista e como tal inevitavelmente sectorialista e fragmentado por lógicas orçamentais e administrativas de silos fechados. A maioria das decisões políticas com impactos territoriais marcantes mantêm-se baseadas em suportes *tecnicistas* e em *eficiências uni-sectoriais*, menosprezando de forma contínua o essencial carácter múltiplo e sistémico de cada território. Por seu lado, as escalas de governação subnacionais mantêm bases relativamente débeis – e desequilibradas – na conjugação de competências com recursos; bem como permanentes dificuldades de trabalho em rede.

d) Finalmente, justamente pelas urgências colocadas na tentativa de dupla saída da crise e da austeridade; o que muitas vezes configura sobretudo propostas de curto prazo e quando muito de médio alcance. Estas são visões que, sendo vitais pelas suas necessidades sociais e económicas,

não se coadunam facilmente com a necessidade de valorização de um ativo profundo como é o território.

Não obstante estas dificuldades de largo espectro, parece respirar deste documento a perspectiva de que o território deve ser entendido como um dos ativos centrais na estruturação das estratégias, das políticas e das arquiteturas político-administrativas nacionais.

Há hoje um amplo reconhecimento das profundas transformações operadas no território português e seus diversos subsistemas nas últimas décadas, com amplas consequências nas dinâmicas de habitat, de produção, de sustentabilidade e de desenvolvimento – havendo, como tal, a necessidade de repensar, de forma integral, os próprios princípios de racionalidade estratégica e programática bem como os modelos político-administrativos de organização e sustentação das políticas públicas nestas áreas.

Assim, tão ou mais relevante do que o alinhar de propostas explícitas e semi-implícitas de valorização do território, coloca-se a vital questão de como conseguir *transversalizar* as políticas públicas para a valorização do território. Não para as acantonar – como frequentemente acontece – mas antes para as colocar como pilares de uma casa comum, que deverá conter ainda outros pilares que não surgem ainda neste documento, bem como uma estruturação de claras responsabilidades integradas na sua conceção, construção, implementação e monitorização.

## As propostas de valorização do território

No que concerne à valorização do território, o documento propõe três desígnios estratégicos de base transversal e cinco eixos específicos, cada um contendo uma série de propostas e objetivos.

Para além das reflexões de base acima expostas; o realce natural será para cada um dos cinco eixos propostos; mas uma leitura – também ela – transversal, sugere evidenciar duas frases-chave, um conceito consideravelmente ausente, e uma dimensão vital mas que corre em paralelo.

A primeira frase-chave é a que se coloca no próprio preâmbulo das propostas de valorização do território: “Portugal dispõe de um território com elevadas potencialidades, pelo que importa promover um desenvolvimento económico equilibrado e ambientalmente sustentável, mediante a utilização racional dos seus recursos”.

A segunda frase-chave encontra-se no eixo referente à valorização da economia circular (p. 32): “a gestão racional dos recursos com particular incidência para os recursos materiais, a energia, a água e o uso do solo, permitindo uma clara ligação entre o desempenho ambiental e socioeconómico (...) Neste contexto, a economia circular deve ser entendida como uma mudança de paradigma”. Tal, de resto, como a descarbonização da economia e sociedade.

Em toda a componente de valorização do território há um conceito consideravelmente ausente, embora aparentemente implícito: o ordenamento do território. Este surge referido em dois momentos – no concernente às políticas de

coesão territorial e em particular sobre os territórios de baixa densidade, e quando se enfoca a economia circular e em particular a fiscalidade verde – mas não detém uma atenção mais própria que obviamente exigiria (ver Caixa 1).

E finalmente, uma dimensão vital para a capacidade de ações integradas e transversais; mas que corre em paralelo ao pilar do território: a reforma do Estado.

Sobre os cinco eixos:

### 1. Reabilitação urbana para a sustentabilidade, eficiência e inteligência das cidades

A forte tónica nos incentivos à reabilitação urbana, num país com marcada dependência das fileiras da construção e da produção urbanística, é bem expressa pelo lançamento de uma vasta gama de instrumentos de considerável volume financeiro tais como o IFFRU ou o Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (que envolve significativas verbas do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social).

Comportando uma viragem de grande monta nas políticas públicas dirigidas ao fomento de base urbana, se estas políticas serão suficientes para a mudança decisiva de paradigma nas economias de urbanização e de habitação, tornando a reabilitação *um modo de vida permanente*, tal só

---

Caixa 1. Entretanto, em reunião extraordinária de Conselho de Ministros realizada no Parque Natural da Arrábida a 8 de junho, o Ministério do Ambiente comunicou que será desenvolvida uma alteração ao Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território, com base em três elementos: as novas dinâmicas demográficas, dado que “o programa elaborado em 2007 apresentava pressupostos bastante diferentes da atual evolução demográfica nacional”; as alterações climáticas, em que será dada “uma atenção especial aos desafios de adaptação dos territórios urbanos às alterações climáticas e ao cumprimento do Acordo de Paris”; e o sistema urbano nacional, onde são referidas as apostas na reabilitação urbana bem como na mobilidade urbana sustentável. O respetivo comunicado do Ministério do Ambiente salienta que as alterações ao Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território visam o reconhecimento da importância dos fenómenos de mudança do território, e em antecipação às decisões previstas pelo Governo de novos poderes e eleição direta das áreas metropolitanas, bem como do reforço do papel de coordenação de políticas das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. Sendo ainda referido que as alterações ao Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território serão feitas tendo em consideração a apresentação à Assembleia da República no ano de 2018 do Plano Nacional de Grandes Infraestruturas e o início da discussão de um novo ciclo de apoios comunitários.

---

se confirmará com a existência paralela de políticas de base transversal tais como estruturas paralelas de incentivos fiscais, de garantia e segurança dos investimentos públicos, e ainda de uma política de ordenamento do território; todos estes defendendo como princípios de base os habitats bem como sistemas regionais que conjuguem concentração e policentrismo.

Por sua vez, é de louvar a preocupação em procurar interligar as dinâmicas de reabilitação urbana com as políticas de habitação, de qualidade de vida e no fundo de uma real revitalização das cidades e dos tecidos urbanos. Esta é uma interligação que de todo existia, sendo ainda muito ténue e seguramente difícil de consolidar. Nesse sentido, deveria transparecer de forma muito clara neste Programa esta essencial relação, bem como a garantia da primazia dos princípios e objetivos ligados ao direito à habitação e à qualificação dos habitats.

Tal primazia não é porém suficientemente clara. Grande parte das tão esperadas dinâmicas de reabilitação têm sido afinal, e de forma aparentemente paradoxal, mais um veículo – e poderoso – de contínuo despovoamento e desvitalização dos diversos tecidos urbanos mais centrais; ao originarem a dotação quase exclusiva de áreas para uso turístico (sobretudo o denominado alojamento local) bem como para uma residencialidade fraca ou restrita, resultante dos crescentes investimentos feitos por estrangeiros não residentes.

Este é uma temática decisiva para o futuro das cidades – não somente em Portugal – porque conjuga uma mudança de paradigma para a reabilitação e requalificação urbana, uma desejada atratividade turística e financeira de qualidade, as expectativas de uma economia mais partilhada; mas ainda, na sua base, uma essencial sustentação de uma vivência urbana com direitos sociais e territoriais a defender acima de tudo – e desde

logo, o direito à habitação e ao habitat. Para não falar da injustíssima diferenciação fiscal existente entre investidores externos e internos, bem como em sentido mais lato entre património e trabalho; bem como – e de novo – na absoluta necessidade de promoção de tecidos territoriais com diversidade e complexidade (e não demasiado especializados), estes sim húmus centrais da inclusão, da inovação e da criatividade.

Têm sido não obstante propostos relevantes programas de dinamização do mercado de arrendamento, nomeadamente o Programa “Reabilitar para Arrendar” (que tem como objetivo o financiamento de operações de reabilitação de edifícios com idade igual ou superior a 30 anos, para fins habitacionais de arrendamento em regime de renda condicionada); bem como o Programa “Arrendamento Acessível” que se dirige às classes media e média baixa e em consequência da redução dos rendimentos familiares e da elevada redução do crédito hipotecário acessível. Pela grande relevância dos direitos fundamentais que toca, será essencial desenvolver-se uma estrutura permanente de atenta monitorização e avaliação destes programas.

Em paralelo com os fortes apoios à reabilitação urbana – que devem ser mantidos ou mesmo reforçados – haverá que estruturar um leque de políticas de apoio à revitalização: políticas de incentivo (à reabilitação urbana bem como à eficiência energética, decerto, mas com base na habitação, no habitat e na qualidade de vida, e incluindo o decisivo fomento de um mercado de arrendamento a preços protegidos); políticas de antecipação e de contenção (separando *uso residencial* de *uso económico* da residência, e por conseguinte uma fiscalidade e um ordenamento distintos para cada funcionalidade distinta); bem como políticas de acompanhamento e de monitorização.

Todas elas, desenvolvidas em processos de promoção de debates e de compromissos de base territorial, promovendo-se uma cultura ativa de governança. E firmemente baseadas, enfim, numa clara e estruturada *Política de Cidades* para todo o país – uma política inteligente, para vidas e economias urbanas mais inclusivas e eficientes – algo que, afinal, e não obstante as múltiplas e vigorosas medidas referidas, se mantém ainda relativamente difícil de vislumbrar.

## 2. Promover a coesão territorial

Este eixo incide sobretudo nas vertentes do Mar, do Desenvolvimento Agrícola, do Sistema de Conectividade Territorial e nos territórios de baixa densidade. Tais apostas mostram que se assume primordialmente uma perspectiva de promoção de maior equidade territorial, em lugar de um simples reforço aos territórios mais competitivos. Esta perspectiva afigura-se obviamente como vital, num país com fortíssimos desequilíbrios regionais e intrarregionais e com vastas áreas bastante despovoadas e com muito baixas densidades; um cenário que traduz elevados custos de várias ordens.

A promoção do Mar assume o relevante objetivo da duplicação do seu peso na economia nacional até 2020. Havendo várias vertentes a promover nas dimensões da frota pesqueira e marinha mercante, na promoção dos portos e respectivas componentes logísticas, no fomento das pescas e da aquicultura, na produção de energias renováveis de origem marítima. Propõe-se ainda um instrumento de alavancagem financeira para os investimentos ligados à economia do Mar.

O sistema de conectividade territorial assume a aposta no aumento da capacidade e eficiência da ferrovia; uma aposta essencial face ao estado-da-arte profundamente rodoviário bem como à necessidade de transição para novos paradigmas energéticos e comportamentais.

O desenvolvimento da atividade agrícola bem como dos territórios de baixa densidade situam as suas apostas sobretudo nas condições de infraestrutura e de contexto territorial, o que é de saudar perante as perspectivas de desenvolvimento rural de base integrada e que envolvam várias vertentes de desenvolvimento sustentado destes territórios. Da entretanto criada unidade de Missão espera-se que construa fortes estruturas de justificação bem como de estratégia e de ação. Nestas, serão particularmente relevantes as políticas de base transversal, sem as quais será extraordinariamente penoso qualquer tipo de alavancagem. O documento prevê a disponibilização de 30 milhões de euros para apoios em investimentos empresariais – manifestamente pouco, se não acompanhadas estas políticas, com uma política transversal de discriminação fiscal e administrativa muito positiva.

O cenário de forte despovoamento e desestruturação de parte significativa do território nacional não permite pensar-se na promoção de uma maior competitividade territorial sem que simultaneamente sejam ativadas políticas de coesão devidamente articuladas. A necessidade de territorialização de um conjunto de políticas públicas integradas exige o garantir de um conjunto básico de serviços públicos em qualquer território pertinente; e decerto à pequena escala. A conceção de estratégias supra e intermunicipais devem nestes contextos ser incentivadas, apostando-se na valorização dos recursos endógenos, reforçando a rentabilização dos investimentos locais e a enfim a criação de novos empregos.

## 3. Mobilidade sustentável

A aposta numa mobilidade mais sustentável e na descarbonização da sociedade incide sobre um estado-da-arte com fortíssimos desequilíbrios com elevada dependência rodoviária e energética bem como uma deficiente estrutura de intermodalidades e no fundo de opções. A transferência gradual

das práticas de mobilidade para opções mais coletivas e partilhadas bem como mais suaves e sustentáveis é obviamente muito salutar.

É exemplar que seja nestes âmbitos de necessidade por demais evidente de atuação integrada que surja explícito o propósito de atribuir um papel de ação relevante para as autarquias locais (no que inclui as propostas autarquias metropolitanas) no planeamento e gestão das redes de transportes – bem como uma sólida estrutura de justificação, sustentação e monitorização económico-financeira da gestão pública destas redes de mobilidade urbana

A proposta de retoma da expansão das redes de metropolitano de Lisboa e do Porto; bem como outras propostas nas áreas da mobilidade elétrica e mais partilhada configuram, pela sua exemplaridade e pelas potenciais densidades de utilização, uma visão e monitorização muito atenta das apostas a tomar.

#### 4. Economia circular

Acima foi referido como o conceito de economia circular – um conceito em crescente consideração e sobretudo face ao crescente entendimento das suas vantagens económicas e financeiras – pode e deve ser ampliado para toda uma visão mais completa de valorização socioeconómica (e não apenas territorial). Neste sentido, as políticas de base transversal como a fiscalidade verde e o Plano Nacional da Água, detêm um posicionamento charneira para as necessárias mudanças de paradigma. Teria sido, nestes âmbitos, muito elucidativo se o documento fosse bem mais explícito.

Não obstante, as medidas de compras públicas ecológicas bem como de aumento da capacidade, eficiência e reciclagem nos processos de tratamento de resíduos urbanos, são evidentemente boas medidas. Mas, nestas áreas, o documento mantém-se demasiado vago perante o enorme po-

tencial que uma economia verdadeiramente circular pode despoletar. Espera-se assim que nos próximos tempos se assista a um detalhe continuamente construtivo desta ordem de matérias.

#### 5. Promoção dos valores naturais e da biodiversidade

Finalmente, o quinto eixo incide sobre as políticas de conservação da natureza. Embora fulcrais no seu próprio conceito, também aqui se sente a falta de uma visão verdadeiramente transversal e com capacidade circular a todo o tipo de territórios.

Obviamente não se obsta às propostas políticas mais eficazes de proteção das áreas classificadas bem como de outras áreas prioritárias – com enfoque nas bacias hidrográficas e nos vitais territórios envolventes ao litoral português – enquanto ativos primordiais, bem como a uma salutar atenção na capacitação humana e maior inteligência coletiva nestes mesmos territórios. Mas perpassa aqui uma lacuna transversal, a da visão de todos os territórios – incluindo os mais urbanizados e mesmo impermeabilizados – como ativos a valorar – por diferentes formas, evidentemente – em termos biofísicos.

Teria sido igualmente muito relevante referir nestes âmbitos o Mar, que é apontado no documento como elemento de valoração como ativo de base económica, mas pouco referido no seu riquíssimo valor natural e de biodiversidade.

### O elemento-chave: a reforma do Estado

Vivemos hoje *tempos de fronteira* – o que exige visões de *tempos longos*. Há a necessidade de assimilar de forma clara a natureza e o

posicionamento dos ativos e das políticas dos multifacetados sistemas e subsistemas territoriais portugueses.

Os princípios de uma valorização dos territórios portugueses interligam-se com a sustentação de novos e velhos conceitos de direitos humanos e ecológicos, entre os quais os de equidade, de sustentabilidade, e de empreendedorismo, mas também da re-ecuação do próprio conceito de valor e da necessidade de se construir, de forma mais sistemática, valor social, económico e ambiental.

Por conseguinte, as políticas de valorização territorial que se pretendam verdadeiramente sólidas e de amplo alcance não podem ser apenas baseadas em conjuntos de políticas de incentivos ou de apoios financeiros a determinados tipos de investimentos, por muito catalisadoras que estas sejam.

Coloca-se a exigência de repensar do posicionamento político-epistemológico do *território* como ativo relevante e mesmo decisivo, no desenvolvimento das estratégias, das políticas e das estruturas político-administrativas nacionais.

Nas estratégias inerentes ao quadro estratégico para a política de coesão Europa 2020, a própria Comissão Europeia ao definir as suas linhas de reforço das políticas focadas na valorização dos territórios, propôs de forma muito clara o fomento de estruturas de governação mais transversais e flexíveis, face à necessidade de se combinarem distintas políticas, programas e fundos no âmbito de projetos obrigatoriamente mais integrados.

Os princípios de políticas públicas para a valorização do território que se pretendam transversais e bem sustentadas passam por quatro dimensões fundamentais: i) pelas escalas e territórios pertinentes; ii) pelos modelos institucionais e respetivas competências e recursos; iii) pelas equações fiscais e financeiras; iv) pela capacitação

de dinâmicas e redes de coordenação, de colaboração e de governança de base territorial.

Este é um processo de largo espectro, que obrigará a um reforço dos modelos de multi-governança e a um maior envolvimento de atores regionais e locais na conceção, implementação e monitorização de programas e de políticas.

E temos assim a dimensão mais vital da valorização do território e que, afinal, corre em paralelo: a reforma do Estado. Encontrando-se aqui (no [capítulo 3.1.4](#)) na componente de descentralização e subsidiariedade como base da reforma do Estado, a terceira (ou afinal primeira) frase-chave: “O Estado deve assegurar o pleno cumprimento do princípio da subsidiariedade, assegurar o aprofundamento da democracia local e implementar um processo de descentralização como pilar da reforma do Estado.”

Nestes âmbitos, o documento propõe determinadas medidas de alcance potencialmente tectónico, face à tradicionalidade das estruturas de administração do Estado: a legitimação democrática (para as eleições autárquicas de 2017) e o reforço de competências das áreas metropolitanas; o paralelo reforço – embora não em escrutínio universal mas colegial – de legitimação e de competências das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional; a promoção de uma integração dos serviços desconcentrados do Estado.

Há duas dimensões-chave em todo este processo tão estruturante como hipersensível de deco-descentralização de competências; e das quais ainda muito pouco ou quase nada se sabe: quais os conjuntos de competências que ficarão a cargo de cada escala de governação; e quais as equações financeiras que acompanharão e na verdade sustentarão tais conjuntos de competências.

Estas são dimensões que configuram um debate absolutamente vital a ser desenvolvido com muita urgência. Permitindo enfim a construção de

uma nova estrutura de administração pública que se baseie, antes do mais, no que cada território pertinente verdadeira – e democraticamente – pode ativar para desenvolver políticas públicas próprias e integradas – e, máxime, eficazes na valorização dos territórios.

E elenca-se enfim, nestes âmbitos, uma outra frase do documento que surge no seguimento das propostas de reforço do papel dos municípios e das freguesias na gestão dos serviços públicos de proximidade, mas que deve ser aplicável para toda uma cultura de transição: “preparando um novo enquadramento financeiro e de competências, de modo a concretizar, a partir de 2017, um novo modelo territorial, cumprindo o princípio da subsidiariedade”.

## Policy Briefs

A série de Policy Briefs do IPP pretende apoiar o debate público com trabalhos curtos, claros e acessíveis, em que se analisam e explicam conceitos, desafios, ou medidas concretas de políticas públicas de forma rigorosa.

As opiniões aqui expressas vinculam somente os autores e não refletem necessariamente as posições do IPP, da Universidade de Lisboa, ou qualquer outra instituição a que quer os autores, quer o IPP estejam associados. Nem o IPP nem qualquer seu representante é responsável pelo uso por terceiros da informação aqui contida. Este texto não pode ser reproduzido, distribuído ou publicado sem autorização prévia e explícita dos seus autores. Quaisquer citações são autorizadas desde que a fonte original seja adequadamente reconhecida.

## O autor

João Seixas é professor auxiliar no Departamento de Geografia e Planeamento Regional da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH-UNL) e associado do IPP. Doutorado em Geografia Urbana pela Universidade Autónoma de Barcelona e mestre em *Urban and Regional Planning* pela London School of Economics. É autor de diversos livros e artigos sobre desenvolvimento urbano e regional, entre os quais “A cidade na encruzilhada: repensar a cidade e a sua política”. [jseixas@fcsh.unl.pt](mailto:jseixas@fcsh.unl.pt)

## Sobre o Institute of Public Policy Thomas Jefferson – Correia da Serra (IPP)

O IPP é um “think tank” independente, sob a forma de associação sem fins lucrativos, cuja missão é contribuir para a melhoria da análise e do debate público das instituições e políticas públicas em Portugal e na Europa, através da criação e disseminação de investigação relevante.

Esta e outras publicações: junte-se ao debate em [ipp-jcs.org](http://ipp-jcs.org)

© Institute of Public Policy Thomas Jefferson-Correia da Serra e os autores  
24 de junho de 2016 – Todos os direitos reservados