

COMENTÁRIOS DO CNADS
ao Relatório Final da Equipa da Universidade de Aveiro –
Contribuição para a formulação de políticas públicas no horizonte
2013 relativas ao tema “Ambiente e Prevenção de Riscos” e ao Estudo
“Políticas Públicas de Revitalização Urbana: Reflexões para a
formulação estratégica e operacional de actuações a concretizar no
QREN”, do ISCTE/CET
para o Observatório do QCA III

I. Enquadramento/ Contexto

No contexto da preparação do próximo período de programação das políticas estruturais (2007-2013), o Observatório do QCA III encomendou a instituições universitárias portuguesas um conjunto de estudos sobre temas relevantes para as políticas públicas. Os objectivos da qualificação ambiental do país e do seu desenvolvimento sustentável incluem-se entre esses temas, os quais, no seu conjunto, indiciam prioridades, problemas e finalidades essenciais que conduzirão ao uso dos fundos estruturais no próximo ciclo de políticas de coesão.

As matérias da "revitalização urbana", do "ambiente e riscos naturais", dos "transportes" e da "energia" constituem, na perspectiva do CNADS, aspectos críticos para a valorização, no quadro das políticas públicas, dos objectivos da sustentabilidade, do uso racional do recursos e da salvaguarda dos equilíbrios sociais e naturais. Por isso, irá produzir comentários sobre os estudos relativos a estes assuntos. O presente comentário diz respeito aos dois primeiros estudos, sobre *revitalização urbana* e *ambiente e riscos*.

Importa assinalar que os estudos encomendados pelo Observatório do QCA III se desenvolveram numa fase de "pré-programação", antes, portanto, do "desenho" do QREN e dos Programas Operacionais. Eles inserem-se, portanto, num processo de acumulação de contributos para servirem de referência a futuras opções. Isso deve ser elogiado, pois a construção plural de visões sobre os problemas e as soluções, assim como sobre as principais exigências que a sociedade coloca às políticas, é um elemento essencial da sua própria eficácia. O CNADS, ao elaborar comentários relativamente a estes estudos, coloca-se exactamente numa perspectiva de valorização construtiva dos processos que rodeiam a decisão e as opções políticas.

É certo que este exercício de programação – e isso deve registar-se – é composto por dois exercícios distintos: o do QREN e o de formulação de um plano de desenvolvimento rural (e respectiva estratégia nacional), que reúne os principais instrumentos nos domínios da agricultura, desenvolvimento rural e florestas, a financiar pelo FEADER e a negociar directamente entre as autoridades agrícolas nacionais e comunitárias. Cria-se, assim, uma necessidade fundamental de articular, a nível nacional, os dois exercícios de reflexão estratégica e programação, com vista a promover sinergias e evitar contradições e lacunas. Esta necessidade de articulação aconselharia a uma ligação próxima e permanente entre as equipas que estão a preparar o plano/estratégia de desenvolvimento rural e o QREN, o que se afigura longe de estar completamente assegurado.

II. Relatório Final sobre o tema “Ambiente e Prevenção de Riscos”

A fim de corresponder à solicitação expressa do Observatório do QCA III ao CNADS para se pronunciar sobre este estudo, o Conselho deliberou constituir, sob a Coordenação do Conselheiro José Reis, um Grupo de Trabalho integrado pelos Conselheiros Filipe Duarte Santos, Henrique Schwarz e Rui Godinho que, após analisar o *Estudo “Ambiente e Prevenção de Riscos”*, elaborado pela Universidade de Aveiro/IDAD para o Observatório do QCA III, elaborou os seguintes Comentários.

1. Introdução

Os problemas associados ao risco e ao facto inquestionável de vivermos, cada vez mais, em “sociedades de risco” são inerentes a todos os domínios das políticas públicas. Da mesma forma, a qualidade ambiental e a sustentabilidade são exigências transversais a colocar às intervenções públicas, especialmente quando os seus objectivos são de natureza estrutural.

A definição de problemáticas “transversais” às políticas públicas é, por isso, uma necessidade tão relevante quanto a organização operacional e institucional que elas venham a assumir. São estas as razões que levam o CNADS a formular um primeiro comentário ao Estudo **“Contribuições par a formulação de políticas públicas no horizonte 2013 relativas ao tema Ambiente e Prevenção de Riscos”**, da Universidade de Aveiro. De facto, este Estudo constitui uma aproximação positiva a uma visão deste tipo, que deve ser desde já sublinhada. É, aliás, a partir deste ponto que se desenvolvem os comentários específicos que se seguem.

2. Transversalidade

Um ponto prévio é o que consiste em saber se a opção dos autores por uma análise desdobrada em dois sub-temas (Ambiente e Prevenção de Riscos) não levou a que se perdesse o propósito de integração e de transversalidade, inicialmente apontado no Relatório Final da equipa da Universidade de Aveiro, a favor de uma perspectiva essencialmente analítica.

O Relatório Final assume, assim, a forma de dois Relatórios sectoriais independentes, um sobre a Política do Ambiente, com os seus domínios clássicos de intervenção, e o outro sobre a Prevenção de Riscos. São essencialmente de duas ordens as consequências desta opção:

a) os sub-temas desenvolvem-se sem qualquer referencial capaz de os limitar (“âncora”): o sub-tema Prevenção de Riscos sem o referencial Ambiente e o sub-tema Ambiente sem o referencial Prevenção de Riscos. O sub-tema Ambiente acaba, dentro desta lógica, por também abranger medidas de *remediação* e não só de Prevenção de Riscos, de que constituem, aliás, uma boa ilustração as medidas propostas de descontaminação dos solos;

b) os sub-temas tornam-se infinitos nos seus conteúdos possíveis, podendo assumir qualquer orientação (“rumo”) que possamos conceber. O sub-tema Ambiente integra, assim, “domínios estratégicos de intervenção” que são objecto de outros Relatórios sectoriais (casos dos transportes e da revitalização urbana) e poderia sempre incorporar, sem qualquer quebra de lógica, mais domínios para além dos que foram seleccionados, como, por exemplo, o da gestão dos resíduos industriais. Por seu lado, o sub-tema Prevenção de Riscos poderia também abordar muitas outras matérias como, por exemplo, a sinistralidade laboral ou a sinistralidade rodoviária, em que o nosso país exhibe índices particularmente preocupantes, assim como o domínio fundamental da segurança alimentar.

3. Reflexividade e avaliação crítica

Uma parte significativa do Relatório Final é consagrada à descrição de medidas e instrumentos de políticas públicas históricas, actuais e perspectivadas (Directivas e Programas da União Europeia, Planos e legislação interna, neste caso com uma referência individualizada à Estratégia Nacional do

Oceano), que aborda até à exaustão, embora com lacunas (v.g. Forum das Nações Unidas para as Florestas, Estratégia de Lisboa, Estratégia de Desenvolvimento Rural, Lei de Acesso a Documentos Administrativos/LADA), circunstância esta que lhe confere uma natureza essencialmente descritiva, com prejuízo de uma visão mais crítica, que estabelecesse prioridades e fundamentasse programas específicos de acção. A avaliação de desempenho das medidas de política vigentes mantém-se num plano de grande generalidade sobre as dificuldades do seu cumprimento, não sendo avançadas explicações concretas sobre as respectivas causas, aspectos mais significativos e principais efeitos. Teria sido aconselhável fazer referência ao período pós-Quito, com início em 2012, previsto na Convenção Quadro da Nações Unidas para as Alterações Climáticas, assim como mencionar explicita e organizadamente medidas de mitigação e adaptação às alterações climáticas antropogénicas. Esta última implica a realização de estudos dos impactes nos diversos sectores sócio económicos – recursos hídricos, agricultura, florestas, biodiversidade, saúde humana, zonas costeiras, pescas, energia, turismo, regiões balneares, seguros – e identificação, selecção e implementação de medidas de adaptação que minimizem os impactos negativos.

O documento não menciona explicitamente a questão da energia, cujo modelo constituirá um dos maiores desafios do século XXI. Seria, pois, aconselhável haver explicitamente menção quanto à necessidade de incentivar a poupança de energia, de desenvolver sistemas energéticos mais eficientes, de diminuir a dependência dos combustíveis fósseis e de desenvolver e incentivar as energias renováveis, sobretudo em contraponto aos riscos de uma “não acção”. De assinalar, ainda, a necessidade de haver uma interligação entre a seca, cheias e os fenómenos de alterações climáticas. Ganhava, igualmente particular relevância a abordagem de questões como a poluição do ar e da água e contaminação do solo e sua ligação com os riscos resultantes deste tipo de poluição.

4. Eixo dominante

O Relatório Final retém a promoção da eficiência ecológica como eixo dominante da política pública do Ambiente, inserindo-se, assim, no propósito geral de articulação das Estratégias Europeias de Gotemburgo (Desenvolvimento Sustentável) e de Lisboa (Sociedade do Conhecimento). O objectivo da “desmaterialização da economia”, através da dissociação do crescimento económico do consumo dos recursos naturais e dos efeitos negativos na qualidade do ambiente é, sem dúvida, um bom caminho para o desenvolvimento económico do país e para a inovação tecnológica, dois importantes factores susceptíveis de nos garantirem a indispensável competitividade no quadro do processo de globalização em curso.

Mas, as problemáticas do ambiente, do ordenamento do território e do desenvolvimento sustentável não devem, em todo o caso, ser resumidas a uma simples dimensão tecnológica. Elas compreendem, de facto, também aspectos institucionais (reforma dos quadros normativos e institucionais e das próprias políticas públicas) e de ordem estratégica (mudança dos valores colectivos e dos comportamentos dos agentes económicos), que o Relatório Final não parece explicitar com o devido relevo.

Assim, em contraste com a importância dada à problemática das tecnologias ambientais e à emergência do “sector económico Ambiente”, seria conveniente valorizar outras vertentes, hoje entendidas como determinantes do desenvolvimento sustentável, como seja a vertente institucional da *governança responsável* (informação e participação pública nos processos de decisão colectiva e obtenção de consensos alargados em contextos de controvérsia, nos quais se defrontam e se confrontam parceiros sociais com diferentes visões do mundo, valores e interesses).

Teria sido útil que o quadro final relativo aos “pilares” do Ambiente e Prevenção dos Riscos, em consonância com o seu desígnio, esclarecesse adequadamente quais são as parcerias a estabelecer, e

qual deverá ser a efectiva partilha de responsabilidades entre os poderes públicos e a sociedade civil nos diferentes domínios prioritários de acção.

5. Concepção do risco

O Relatório final dá um particular destaque ao risco dos fogos florestais e aos problemas da seca e da desertificação, a ele associados. No que se refere aos riscos tecnológicos maiores, adopta uma concepção eminentemente micro de risco: aquele que pode ser controlado a nível empresarial, através de respostas de índole tecnológica.

Merecem, deste modo, melhor consideração:

a) os riscos difusos, do tipo “macro-choques”. No que se refere aos riscos naturais, é, em especial, de estranhar a omissão dos riscos sísmico e vulcânico – que, nomeadamente, afectam todo o Arquipélago dos Açores - e o facto de as únicas referências aos riscos tecnológicos serem feitas no quadro exclusivo da descrição das Directivas Seveso II e PCIP;

b) as ameaças à própria sustentabilidade (generalização da pobreza, padrões actuais de produção e de consumo, “efeito de estufa”, erosão genética, saúde pública etc.), cuja prevenção e mitigação fazem hoje parte das medidas do Plano de Implementação aprovado na Cimeira das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, 2002), que a este propósito estabelece metas claras quantificadas, que a União Europeia e o nosso país se comprometeram a respeitar.

6. Indicadores de sustentabilidade

O capítulo relativo aos indicadores de política, metas e unidades de medida, com o qual se procura materializar as propostas constantes no Relatório Final, revela a nosso ver lacunas e deficiências de diversa índole, que importa colmatar: em primeiro lugar, não quantifica os objectivos, nem define as metas, no que se refere à defesa da biodiversidade e à gestão da Rede Natura 2000; seguidamente, num plano conceptual e metodológico, parece promover alguma confusão sobre o que são indicadores (assimilados a temas), unidades de medida e metas (identificadas com objectivos); por fim, uma proposta parece-nos perfeitamente irrealista e desajustada, por excesso: a da redução do consumo nacional de energia per capita (p.128). Mesmo tendo em conta a necessidade de cumprir os compromissos de Quioto, é sabido que esta capitação se situa em redor dos 2/3 da média europeia (UE – 25): assim, a ser levada à letra aquela proposta, ela implicaria um nível de investimento em ecoeficiência, substancialmente mais elevado do que o dos restantes países da União, o que nas actuais circunstâncias não se mostra viável.

7. Conclusão

Em conclusão, é de assinalar a preocupação, sistematicamente manifestada no Relatório Final, com a urgência de um progresso substancial do conhecimento no domínio do Ambiente e Prevenção dos Riscos. Esta preocupação deve, aliás, ter uma tradução prática no domínio da concepção e execução das políticas públicas, especialmente quando está em causa organizar o investimento público no âmbito das políticas estruturais e promover o investimento privado que com estas se deve articular. A própria relação das preocupações de investimento com as despesa em investigação e desenvolvimento, cuja taxa continua a ser uma das mais baixas dos países europeus, é, neste contexto, um dado relevante.

III. Estudo “Políticas Públicas de Revitalização Urbana: Reflexões para a formulação estratégica e operacional de actuações a concretizar no QREN”

Por solicitação expressa do Observatório do QCA III, o Conselho deliberou constituir, sob a Coordenação do Conselheiro José Reis, um Grupo de Trabalho composto pelos Conselheiros Helena Roseta, João Guerreiro e Nuno Portas que, após analisar o Estudo elaborado pelo ISCTE/CET para o Observatório do QCA III, elaborou os presentes Comentários.

1. O estudo e agenda das políticas estruturais no período do QREN (2000-2013)

O primeiro aspecto que o Conselho deseja sublinhar é o significado da inscrição das políticas urbanas na agenda das políticas estruturais para o período 2007-2013. De facto, parece totalmente relevante que as questões urbanas tenham grande centralidade nas políticas públicas deste novo período de programação. Por três ordens de razões:

(a) Porque, no Portugal contemporâneo, os territórios urbanos são, pela elevada percentagem da população que aí habita, um condição essencial da sustentabilidade do desenvolvimento.

(b) Porque o modelo territorial do país, a sua articulação e coesão, dependem criticamente das relações entre cidades e sistemas urbanos (abarcando as áreas próximas com diferentes densidades socio-económicas e mesmo as complementaridades urbano-rural), do norte ao sul, do litoral ao interior.

(c) Porque **problemáticas essenciais da vida e do bem-estar colectivos**, como a mobilidade, a inclusão social, a aprendizagem e o conhecimento, o acesso aos serviços colectivos e ao trabalho se inscrevem em soluções de organização e de qualificação urbana.

2. As várias dimensões de uma política para o “urbano”

O estudo que está em apreciação é sobre políticas públicas de “*revitalização urbana*”. Contudo, dado o entendimento feito no ponto anterior, parece legítimo que se faça uma referência ao conjunto de dimensões que as políticas urbanas envolvem, com vista à sustentabilidade do desenvolvimento, recuperando alguns temas pouco desenvolvidos ou omissos no presente Relatório. Aponta-se, designadamente, o que tem a ver com a mobilidade, a eficiência energética, a habitação, a organização do espaço público, o acesso aos serviços colectivos e a inclusão social, por um lado, ou, por outro lado, o que tem a ver com a economia de serviços e do conhecimento, a empregabilidade e as consequências da desarticulação entre a base produtiva e a base residencial ou a recuperação de solos (contaminados ou erodidos).

3. A revitalização urbana: da hermenêutica às políticas públicas

O Estudo em análise desenvolve predominantemente o que se poderia designar como “uma hermenêutica” da revitalização urbana. Trata das questões conceituais, define sistemas de gestão, procede a tipologias de classificação, discute dimensões de análise e indicadores de intervenção. Não são questões irrelevantes quando, como se defende no ponto 1 deste comentário III, se considera importante estabilizar uma agenda urbana no quadro das políticas públicas de sustentabilidade, abordagem bem mais ampla que a revitalização(*) (ou regeneração, como outros autores utilizam).

Aliás, a qualidade da gestão dos processos de intervenção e a sua monitorização no quadro da definição de objectivos de transformação estrutural, assim como as articulações dentro do sector público (Estado central e Estado local) e entre este e o sector privado são questões cruciais para uma política em que as cidades e o sistema urbano tenham lugar de relevo, tendo em vista a qualificação e a competitividade do país.

(*) O desígnio “sustentabilidade urbana” parece conotar melhor uma versão abrangente das diferentes facetas de intervenção que os territórios em perda ou carência necessitam, deixando de estar circunscritas às questões de reabilitação física e aos patrimónios históricos mais centrais.

Por estas razões, devem ser devidamente sublinhadas as partes do estudo em que se salientam os diferentes aspectos da qualidade, da competitividade e das articulações urbanas, quer as intra-urbanas (centros e periferias, zonas modernas e zonas degradadas, áreas habitacionais e áreas de serviços e equipamentos), quer as que relacionam as cidades com o que podemos chamar o seu sistema de proximidade (outras aglomerações ou mesmo zonas de baixa densidade, e.g. marcadamente rurais).

O Estudo reconhece o pressuposto de que as áreas de mais recente “urbanização” tendem a disputar a atenção e os recursos. Contudo, nos dois capítulos centrais - sobre as políticas, conceitos e metodologias de intervenção e sobre as dinâmicas socio-económicas a ter em conta – apresenta ainda como referentes privilegiados, por um lado, as áreas mais centrais e, por outro, o sector do alojamento ou ainda designado por “ produção do solo urbano”, para opor a reabilitação e o aluguer à nova construção e à propriedade. O Conselho considera que, num e noutro caso, se não devem colocar *à priori* os problemas em termos de alternativas (as boas e as más, dir-se-ia), mas sim de complementaridade com as dificuldades agravadas de cabimento de recursos públicos, pela sua extensão, pelo menos no curto- médio prazo.

Deve, ainda, ser chamada a atenção para dois aspectos adicionais. Primeiro, o conteúdo do estudo deve ser perspectivado e “lido” do ponto de vista das políticas estruturais, o que apela, como já se disse, para dimensões relacionadas com o espaço público das cidades, os equipamentos, a mobilidade ou o ordenamento do território à escala regional e nacional. Segundo, as políticas de inclusão social têm no espaço urbano um campo essencial para o seu desenvolvimento e para o seu êxito. Esta é uma questão crucial de articulação de políticas, pois a qualificação e a sustentabilidade dependem muito delas. Certamente que no QREN haverá um programa operacional financiado pelo FSE.

4. O futuro quadro financeiro e institucional

Importa equacionar de que modo as questões da sustentabilidade urbana e as políticas urbanas em geral se enquadrarão nos figurinos institucionais de gestão e de definição de prioridades. Este não é um aspecto que o Estudo tivesse que desenvolver. Ele será, contudo, determinante, não tanto no seus aspectos quantitativos mas, sobretudo, pelas opções de programação que vierem a ser tomadas. No quadro da actual estrutura municipal, a Administração Pública terá de privilegiar soluções supramunicipais que emprestem coerência a redes de centros urbanos e de cidades médias e que gerem dimensão crítica para a própria estrutura urbana.

Por outro lado, a questão energética não pode deixar de estar presente na definição das políticas urbanas. Desde a estruturação dos transportes até à formatação do parque imobiliário, obrigando neste último caso à introdução de normas relacionadas com o máximo aproveitamento de energias passivas e o uso eficiente da energia torna-se cada vez mais importante. A construção de novos edifícios deveria permitir (obrigar) a incorporação de materiais que reduzam a utilização de energia fóssil e a dotação de novas infra-estruturas colectivas capazes de facilitar o uso de energias alternativas (v.g. renováveis).

De facto, a procura de soluções institucionais capazes de darem corpo à intervenção urbana obriga a uma reflexão mais profunda. Para além dos formatos institucionais de geometria variável, mas de forte dinâmica participativa, os programas e os projectos a seleccionar poderiam ser objecto de uma contratualização entre a Administração Central e as Administrações Locais, após concursos ciclicamente abertos e destinados a suportar operações de estruturação urbana. O exemplo francês é, neste domínio, muito fértil e poderá servir de exemplo à afectação de fundos públicos, sejam eles de origem nacional ou europeia.

Finalmente, o Relatório abstém-se de fazer uma reflexão sobre o financiamento público das autarquias, porventura uma das razões principais que têm impedido uma intervenção equilibrada em

matéria de ordenamento do território e de desenvolvimento urbano. A revisão da Lei das Finanças Locais, em curso, deveria poder beneficiar dos contributos proporcionados pela reflexão sobre a estrutura urbana no sentido de evitar a adopção de padrões de ordenamento do território perversos em relação ao ambiente e destruidores da qualidade de vida dos cidadãos.

5. Conclusão

O CNADS considera, com as justificações anteriormente apontadas, que o Estudo *“Políticas Públicas de Revitalização Urbana: Reflexões para a formulação estratégica e operacional de actuações a concretizar no QREN”* é um indicador positivo do lugar a atribuir às políticas urbanas no próximo ciclo de financiamento através de fundos estruturais. Defende-se, por isso, uma visão ampla, e operacionalmente articulada, das diferentes dimensões do problema “urbano”. Quer o modelo de ordenamento do país – que o PNPOP ajudará a definir -, quer a governação territorial necessária à sustentabilidade são aspectos crucialmente ligados a este campo de debate.

Importa, finalmente, considerar que os programas que assumem objectivos de “revitalização” não constituem novidade, e que, por isso, a avaliação, também financeira, dos seus êxitos e limitações é uma necessidade. Como tal, faz todo o sentido propor ou recomendar objectivos e metodologias que compatibilizem *handicaps* e idiosincrasias culturais locais e regionais, no sentido de uma visão ampla e sustentada das questões urbanas.

[Os presentes Comentários foram aprovados por unanimidade pela Reunião Extraordinária do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável de 20 de Outubro de 2005]

CNADS, 31 de Outubro de 2005

O Presidente

Mário Ruivo