



UNIVERSIDADE DE
COIMBRA



César Augusto António da Silva

OS DESAFIOS ESTATAIS DIANTE AS ANÁLISES DE POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS

Dissertação no âmbito do Mestrado em Administração Pública/Privada orientada pela
Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira e apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra

Maio de 2019

CONTEÚDO

CONTEÚDO	1
RESUMO	2
ABSTRACT.....	3
INTRODUÇÃO.....	4
O RISCO E AS VULNERABILIDADES	8
RESILIÊNCIA E BEM-ESTAR	13
POLÍTICA DE PREVENÇÃO E REDUÇÃO DAS CATÁSTROFES NATURAIS..	16
A FORMATAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS...	18
A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA TERRITORIAL	23
A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ESCALA EUROPEIA.....	25
ANÁLISE TERRITORIAL: APLICAÇÃO PRÁTICA NAS QUESTÕES TÉCNICAS EM PORTUGAL	27
OS DESAFIOS E BENEFÍCIOS DA ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA TERRITORIAL	29
BIBLIOGRAFIA	33

RESUMO

Quando se trata de diminuição de riscos e mitigação de danos (pós) catástrofes um dos principais fatores que se deve considerar são os das áreas urbanas suscetíveis aos eventuais riscos e como os indicadores utilizados divergem de áreas rurais.

Uma parcela deste risco requer um estudo e pormenorização de eventos relacionados com o desastre, a análise das situações passadas nas cidades e das ações governamentais de forma a solucionar os principais problemas.

Para uma melhor compreensão da distribuição espacial das perdas e dos danos provenientes das eventuais calamidades, torna-se relevante a busca de alternativas para a prevenção e a redução do risco nas diferentes escalas de intervenção.

Tal busca requer uma análise aprofundada de diversos parâmetros e perspectivas acerca dos riscos, visando a proposição de medidas para reforçar os sistemas de prevenções de catástrofes, prever possíveis e eminentes calamidades, e quando não o sendo possível prever atempadamente e as evitar, mitigar os danos causados, fomentando a resiliência dos espaços públicos e das populações que neles habitam.

Esse trabalho de dissertação pretende tratar das possibilidades presentes e futuras das Análises de Políticas Públicas Territorial, bem como, das dificuldades encontradas pelos Estados no desenvolvimento e aplicação dessa matéria no caso pratico, como também perceber como a temática tem evoluído com o passar do tempo.

PALAVRAS CHAVE: *GESTÃO PÚBLICA, ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, TERRITÓRIO, PREVENÇÃO E MITIGAÇÃO DE RISCOS*

ABSTRACT

When it comes to reducing risks and mitigating (post-disaster) disasters one of the main factors to be considered is that of urban areas susceptible to possible risks and how the indicators used differ from rural areas.

A portion of this risk requires a study and detailing of events related to the disaster, the analysis of past situations in the cities and government actions in order to solve the main problems.

In order to better understand the spatial distribution of losses and damages from possible disasters, it is relevant to search for alternatives for risk prevention and reduction in the different intervention scales.

Such a search requires an in-depth analysis of various risk parameters and perspectives, with a view to proposing measures to strengthen disaster prevention systems, predict possible and eminent disasters, and when it is not possible to anticipate and avoid them, to mitigate the damage by fostering the resilience of public spaces and the populations that inhabit them.

This dissertation intends to deal with the present and future possibilities of the Territorial Public Policy Analyzes, as well as the difficulties encountered by the States in the development and application of this subject in the practical case, as well as to understand how the theme has evolved with the pass the time.

KEYWORDS: PUBLIC MANAGEMENT, PUBLIC POLICY ANALYSIS, TERRITORY, RISK PREVENTION AND MITIGATION

INTRODUÇÃO

As ameaças ambientais e os riscos delas provenientes vêm ganhando destaque nas últimas décadas, principalmente quando se trata de políticas públicas que propiciem resiliência a essas ameaças.

Na maioria das vezes o enfoque na resposta e o “contingenciamento” aos desastres já ocorridos são insuficientes e ineficazes, deixando evidente a necessidade de avanços para uma abordagem integrada dos que se entendem até então acerca dos riscos, as ações prospectivas e corretivas para a redução dos danos e a preparação para situações de calamidade pós desastre, sempre importante também ressaltar a carência de melhoria nas medidas profiláticas. Tais ações foram tomadas a partir do aumento de perdas humanas e, mais significativamente, devido aos impactos económicos relacionados a desastres no mundo.

O processo de desenvolvimento característico do ocidente, fundamentalmente alicerçado na exploração dos recursos naturais, tem dado origem a muitas críticas em alguns setores da sociedade. Entretanto, a busca de medidas governamentais, sociais e de Organismos supranacionais e internacionais de compatibilização do desenvolvimento tecnológico aliado à necessidade de preservação ambiental, deve-se muito mais à constatação do desequilíbrio ecológico, observado em sinais visíveis de degradação, do que propriamente a uma preocupação do ser humano com a utilização racional e planeada dos recursos naturais.

Atualmente, com a crescente mudança das pessoas que viviam no campo para as cidades, tornando as zonas urbanas mais densas demograficamente gerando a necessidade de criação de medidas tecnológicas e governamentais para fomentar a resiliência frente aos riscos e catástrofes. Em meados do século XX, grandes metrópoles brasileiras passaram por verdadeiros “inchaços” populacionais, ampliando a precariedade das áreas periféricas e das favelas.

Habitações precárias, populações de baixa renda e baixo poder aquisitivo refletem o padrão constante nas cidades brasileiras, tornando-as mais vulneráveis a

eventos catastróficos e a crises. Com o crescimento da urbanização, assim como o acréscimo de mais de 100 milhões de habitantes nas metrópoles, o número de pessoas vivendo em situações precárias, no que tange infraestruturas públicas, aumenta linearmente.

Diante dessa realidade, deve-se dar maior atenção ao risco urbano, dado que a maior fatia populacional se encontra vivendo em zonas territoriais urbanas. Assim, visando as populações urbanas, cujas necessidades básicas nem sempre são supridas, que se encontram cada vez mais vulneráveis a eventos catastróficos carecendo de novas e eficazes alternativas para fomentar a resiliência nas cidades. Isto sublinha a necessidade de uma reformulação radical na forma como a comunidade internacional e os gestores locais e regionais analisam e abordam o risco territorial urbano e elaboraram seus planos de território, bem como as legislações acerca do risco e pós-catástrofe, além das diretivas e tratados internacionais relacionados com a temática, primando pela busca de inovação técnica e tecnológica.

Note-se que o paradigma vigente tem sido pouco eficaz nas medidas até agora implementadas, com a finalidade de prevenção de riscos, mitigação de danos e o fomento de resiliência das cidades e as suas populações. Um dos principais fatores para diminuir os riscos de catástrofes é compreender melhor como as áreas urbanas estão em risco e como esses indicadores divergem de áreas rurais. Uma parcela deste risco requer um estudo pormenorizado de eventos relacionados com o desastre e uma análise, levando-se em conta situações passadas das cidades e das ações governamentais, para solucionar os principais constrangimentos. Para uma melhor compreensão da distribuição espacial das perdas e dos danos nelas sofridas, torna-se relevante a busca de alternativas para a prevenção e a redução do risco nas diferentes escalas de intervenção. Há novos referenciais de segurança para a gestão territorial dos riscos, naturais e tecnológicos, estando disponíveis novos instrumentos legais e de apoio científico e técnico. Aliado à busca de adequação nos tratados internacionais sobre a temática do risco, como o Programa das “Cidades Resilientes” (ONU) e o Protocolo de Hyogo (ONU).

Há um longo caminho na busca de prevenção e redução dos perigos, como também no fomento da resiliência nas populações e comunidades. A análise regional dos riscos fez salientar a importância da temática no desenvolvimento, sendo determinante a abordagem dos diferentes setores de atividades. A aplicação de orientações à escala regional permite a construção e a fortificação de novas ferramentas e tecnologias, assim como parâmetros de atuação na prevenção e minimização dos danos e catástrofes eminentes, de modo a considerar o ordenamento do território como forma estrutural de segurança para as populações.

Neste sentido, o presente trabalho se justifica dada a necessidade de estudar as medidas até agora postas em prática com uma visão crítica na busca de alternativas para a prevenção do risco. Sempre considerando as resoluções de caráter internacionais emanadas por organismos e entidades internacionais de forma a alcançar a Resiliência das Cidades e a melhoria nos sistemas de crises na tangente a catástrofes ambientais e sociais. Quando elas já foram alcançadas, faz-se necessário analisar as medidas práticas e mecanismos jurídicos tomados para chegar a este fim, otimizando os processos e tomando-os como exemplo em outros casos.

As Análises de Políticas Públicas territoriais visam mecanismos de prevenção de riscos e de calamidades para evitar os danos e quando estes são iminentes, minorar os seus efeitos sociais e ambientais sofridos pelas populações. Também se procura fomentar iniciativas dos gestores públicos locais e administradores públicos, com o objetivo de apoiar as políticas públicas, os processos decisórios e a organização para implantação de atividades de redução de riscos de desastres e fomento à resiliência.

Diante desse quadro de busca pela inovação, um fator importantíssimo para a formatação de meios para alcançar a resiliência e prever calamidades e catástrofes é a avaliação de políticas públicas. Os Estados nas últimas décadas têm notado o quanto é importante analisar as Políticas Públicas e daí criar diretrizes e

caminhos nos quais pretendem seguir, inclusive por conta de indicação, referência e até da pressão de organismos supranacionais, como o caso da União Europeia e das Nações Unidas.

Diversas iniciativas institucionais de enfrentamento de tal percepção estão disponíveis no site The United Nations Office for Disaster Risk Reduction (<https://www.unisdr.org/>).

O tema dos desastres também se encontra muito enfatizado nos relatórios recentes do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas, destacando a relação entre mudança climática global e potencial crescimento de desastres associados. Desde o início desta década, a gestão de riscos de desastres e o incremento da resiliência da sociedade frente aos impactos de desastres ambientais têm sido tratados como elementos indispensáveis ao desenvolvimento econômico e social dos países e das cidades.

No entanto, há um longo caminho a ser percorrido entre a formulação da política e a sua implementação, se pensarmos em termos de “ciclo de políticas públicas”. No caso da política de gestão de riscos de desastres, são os municípios os locais onde a implementação deve ocorrer, ou seja, são os locais onde efetivamente tais políticas precisam se materializar de maneira efetiva uma vez que a maioria dos desastres recorrentes no território em caso tem alcance local ou regional e ainda latente a vontade política do agente público.

REFERENCIAL TEÓRICO

Importante e se faz necessário a compreensão da evolução da Análise da Política Pública Territorial torna-se necessário fazer uma breve explanação dos conceitos de Risco e de Vulnerabilidade. Afinal, as citadas políticas públicas têm como alvo prever e mitigar os Riscos. Inicialmente introduzir-se-á a temática do Risco e das Vulnerabilidades para posteriormente adentrar a temática central: A Análise da Política Pública de Risco.

O RISCO E AS VULNERABILIDADES

O risco¹ em algumas situações específicas são ampliados por questões sociais e económicas de uma determinada circunstância analisada. Devem-se levar em conta algumas situações específicas na formulação e no ato de mensurar o grau de risco suscetível, e os possíveis impactos que podem ser.

(Yvette Veyret 2007) “O risco, os acidentes, as catástrofes, não constituem em si um novo campo científico e especificamente geográfico. Não se trata de uma nova disciplina, mas de uma abordagem global que integra os aportes provenientes das ciências ditas duras (geologia, meteorologia, química, física) e da sociologia, do direito, da economia. Em que lhe diz respeito a essa problemática do risco? A resposta é evidente: questão social, o risco interroga necessariamente a geografia que se interessa pelas relações sociais e por suas traduções espaciais. Neste contexto, deve-se levar em conta os indicadores sociais e socioeconômicos quando se vai mensurar a possibilidade de sofrimento e o índice de resiliência pós-catástrofe ou evento de crise.

Segundo compreensão acerca das temáticas (CUNHA e LEAL, 2012)

“Depreende-se como estudo do risco a associação entre análise dos processo perigoso em potencial decomposta na sua probabilidade temporal e espacial de ocorrência, combinada com o nível das consequências previsíveis sobre os indivíduos e a sociedade, ou seja com a vulnerabilidade, que pode ser também decomposta na exposição de pessoas, no valor dos bens potencialmente afectados e na chamada vulnerabilidade social ou vulnerabilidade, que tem a ver, fundamentalmente, com as características e condições socio-econômicas e culturais que regulam a capacidade de resistência e de resiliência dos indivíduos e das comunidades face a ão de processos perigosos.”

¹ Segundo José Mendes e Alexandre Tavares (2011) o Risco pode ser considerado uma questão temporal; de incerteza sobre o futuro e, também, de conhecimento passado. Seguindo o raciocínio de Douglas e Wildavsky (1983), o risco é o produto do conhecimento acerca do futuro e de acordo com as perspectivas mais desejáveis, uma questão de determinação, Cardona (2004), sem a qual o conceito de risco não faria sentido. Assim, o risco pode ser definido como possibilidade de ocorrência futura de um dado evento com consequência nefasta segundo entende, Gonçalves (2007), ou nas palavras de Luhmann (1993), à ocorrência de evento e das consequências, necessariamente nefastas; quando esta possibilidade não existe, fala-se de incerteza e não de risco, causados em caso de crise. O impacto social causado por uma catástrofe atinge não somente, apesar de serem os mais atingidos e que mais sofrem com os impactos, os menos favorecidos economicamente e socialmente, mas a todos da coletividade social.

Ainda no que tange a vulnerabilidade expandindo para um conceito mais amplo, como foco central a sociedade acima apresentada, e tendo em conta a inserção das pessoas e das comunidades nos seus territórios e ambientes, é comum ouvir falar de vulnerabilidade dos lugares (CUTTER, 1996; NOSSA et al., 2013), na vulnerabilidade dos territórios e na vulnerabilidade ambiental (ou socioambiental; FREITAS et al., 2012; FREITAS e CUNHA, 2013).

Uma sóbria análise acerca da importância dessa prevenção menciona CUNHA, Lúcio (VULNERABILIDADE E RISCOS NATURAIS: Exemplos em Portugal 2016).

“Assim, independentemente do tipo de risco considerado, um dos passos fundamentais para a sua análise é a construção, com base no conjunto de factores condicionantes ou de pré-disposição dos processos potencialmente perigosos, sejam eles naturais, tecnológicos ou mistos, de modelos que permitam prever a sua distribuição no tempo e no espaço, modelos que ter o de ser validados, posteriormente, pelo inventário cartográfico das manifestações anteriores desses processos. Mas, para além disso, importa considerar as consequências das manifestações dos processos potencialmente perigosos e estas decorrem, sobretudo, do modo como as pessoas e os seus bens a eles se expõem, bem como do modo como as características económicas, sociais e culturais permitem na sociedade enfrentar, resistir-lhes e deles recuperar.

Dito doutro modo, quer do ponto de vista teórico, quer, sobretudo, do ponto de vista da aplicação, não basta o estudo da perigosidade dos fenómenos sendo essencial conhecer a vulnerabilidade dos indivíduos, das comunidades, dos lugares, dos territórios e do ambiente, para poder aplicar de modo correcto os estudos de riscos ao planeamento, ao ordenamento do território e promoção de políticas e práticas de socorro e emergência, no âmbito da protecção civil.”

Assim, para tal, os organismos internacionais criam índices para medir tais questões, como a possibilidade dos danos e seus posteriores impactos em um determinado número de pessoas ou um coletivo social. No mundo dos agentes do

planeamento, a implementação de indicadores e índices permitiu a avaliação do estado de uma comunidade ou sociedade, um meio para comparar diferentes sociedades, bem como a intensificação das questões importantes que precisam de ser abordadas a fim de promover o desenvolvimento de uma dada sociedade (De Léon 2006).

Nesse contexto, é um tanto quanto óbvio o fato de pessoas em risco social serem também as mais atingidas quando ocorre catástrofe climática ou ambiental. É a partir daí que se deve iniciar a análise dos gestores públicos sobre possível criação e/ou implementação de medidas contidas em tratados internacionais ou ainda de uma política pública específica.

Tentar equalizar questões sociais, econômicas e de infraestruturas técnicas é uma problemática há muito sentida pelos gestores do risco, em busca de achar um “meio-termo” para o desenvolvimento sustentável e justo, onde as diversidades e desigualdades são minoradas e que as políticas públicas tenham o maior alcance possível. A intenção é que seja plena e alcance toda a coletividade. Segundo José Mendes e Alexandre Tavares (2011), um relevante índice medidor de Vulnerabilidade² é o índice de bem-estar das nações (IBN) elaborado por Prescott-Allen (2001), onde tem em conta não só a esfera social, mas também o estado do ambiente. O índice é calculado para 180 países e assenta em cinco áreas: saúde e população, riqueza; conhecimento; comunidade e igualdade. Embora Susan Cutter use a expressão de vulnerabilidade causada pela exposição a um perigo e a vulnerabilidade como resposta social, verifica-se que o Índice de

² Vulnerabilidade: Vulnerabilidade representa o grau de perda do conjunto de elementos expostos, não só antropogénicos, mas também naturais, em resultado da ocorrência de um processo perigoso (CUNHA e FERNANDES, 2013). Envolve os contextos espaciais, socioeconómicos, demográficos, culturais e institucionais e sua abordagem, é sensível às condições locais e à dimensão temporal. (MENDES et al, apud KUHLLICKE et al. 2011). A vulnerabilidade é o potencial de perda. A vulnerabilidade significa diferentes coisas: Tem sido explicada de várias perspetivas: a ameaça de exposição, a capacidade de sofrer danos. Tem duas dimensões, temporal e espacial. Isto significa que a vulnerabilidade pode se examinada a partir do nível da comunidade até ao nível global; pode ser comparada a partir de um lugar para outro, e pode ser estudada a partir do passado para o presente e do presente para o futuro. Os desastres sempre tiveram seus maiores impactos em áreas rurais em termos de mortes, ferimentos graves e empobrecimento. Em parte, isso acontecia porque a maioria das pessoas viviam e trabalhavam em áreas rurais.

Avaliação da Vulnerabilidade social³ não tem um indicador semelhante ao Índice de Bem-estar das Nações é o Índice de Sustentabilidade Ambiental (ISA), elaborado por Esty (2005), e nele apresenta algumas semelhanças com o IBN, na medida em que tem em conta a interação entre a esfera social e o ambiente. Aliás, uma das principais linhas conceituais deste índice assenta na dicotomia entre vulnerabilidade humana e as pressões ambientais. Para além disso, é também tido em linha de conta a capacidade social e institucional para responder à mudança ambiental. O ISA foi calculado para um conjunto de 146 países.

O resultado da equação depende do desempenho de cada país em termos de sistemas ambientais, redução de tensões, redução da vulnerabilidade humana, capacidade em termos institucionais e sociais, assim como a administração geral.

A partir do desenvolvimento intensivo dos riscos, ou a proliferação extensiva das áreas suscetíveis aos processos perigosos, Berke & Campanella (2006) afirmam a dificuldade de planear lugares mais resistentes que são, simultaneamente, socialmente justos, que apresentem vitalidade económica, sejam ecologicamente compatíveis e menos vulneráveis a futuros desastres. Para contrair esta invulnerabilidade salientam a necessidade de se incentivar a participação pública, renovando ou criando novas instituições/estruturas cívicas de forma a enfrentar situações críticas de recuperação de desastres, a par da aquisição de novas competências cívicas pela população, nomeadamente aquela com baixo status nas comunidades, assim como, a construção de redes mais extensas para atingir as metas de resiliência ao desastre.

³ Vulnerabilidade Social: entendida como o somatório de situações de precariedade para além das variáveis socioeconómicas tradicionalmente associadas e caracterização de populações vulneráveis, como rendimento dos chefes de família, indicadores de escolaridade e outros. É necessário considerar como elementos relevantes no entendimento da privação social aspetos como: Presença de grupos etários específicos no ciclo da vida familiar; exposição a situação de riscos variados (altas incidências de certos agravos saúde, gravidez precoce, exposição a morte violenta, etc.; habitação/saneamento; situações de violência no território; empregabilidade; precárias condições gerais de vida e outros indicadores, conta essa divisão. São vários fatores que influenciam o cálculo da vulnerabilidade social, como a falta de acesso a recursos, falta de acesso à representação política, o capital social (incluindo vertentes como as redes sociais), a cultura, a tipologia e idade do edifício para a habitação, a qualidade das infraestruturas, estruturas e serviços de emergência e socorro e o peso de grupos críticos, segundo enumera Cutter (2003).

Diante dessa perspectiva os governos formatam os planos e as medidas que iram tomar para evitarem e resolverem os problemas, tais medidas são as Políticas Publicas, que passo a tratar.

RESILIÊNCIA E BEM-ESTAR

A implementação de políticas públicas territoriais têm como um de seus objetivos fundamentais fornecer o Bem-Estar⁴ e fomentar a Resiliência⁵ das populações, no caso da “resiliência” mais especificamente nos casos de possíveis calamidades e catástrofes ambientais.

A Análise de Política Pública Territorial é de suma importância para o Gestor Público ter conhecimento acerca da realidade territorial e social das populações, e assim implementar medidas que forneçam o Bem-estar e fomentem a Resiliência.

Para a possibilidade de melhora na vida das populações, fornecendo infraestruturas “inteligentes” e eficientes a Análise de política Pública Territorial é uma ferramenta importantíssima para o Gestor Público conhecer a fundo o território e suas populações. Tais medidas estão intimamente ligas ao Bem-estar e sensação de Resiliência das populações alvo das políticas.

Tão latente a necessidade de construir infraestruturas resilientes que se tornou agenda de diversos organismos supra nacionais e internacionais e entrou para agenda de gestores públicos e urbanistas, principalmente quando se trata de locais passíveis a catástrofes e calamidades climáticas.

⁴The welfare state is a form of government in which the state protects and promotes the economic and social well-being of the citizens, based upon the principles of equal opportunity, equitable distribution of wealth, and public responsibility for citizens unable to avail themselves of the minimal provisions for a good life. Sociologist T. H. Marshall described the modern welfare state as a distinctive combination of democracy, welfare, and capitalism.

⁵MENDES acerca da Resiliência: “Uma definição geral de resiliência será, “a capacidade das sociedades, das comunidades e dos indivíduos ou de um sistema socioecológico de lidarem com os R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 7, n. esp p. 463-492, jun. 2018. 473 impactos e as consequências adversas de acontecimentos perigosos” (Birkman, 2013, p. 32). Uma definição mais sociológica, e que acentua a vertente cultural dos sistemas afetados, pode ser encontrada em Manyena (2006). Manyena apresenta uma excelente discussão das diferentes propostas teóricas sobre o conceito de resiliência e da sua relação com o conceito de vulnerabilidade. Manyena define resiliência como “a capacidade intrínseca para um sistema, uma comunidade e uma sociedade afetadas por um choque ou stress adaptarem-se e sobreviverem, alterando os seus hábitos não essenciais e reconstruindo-se” (2006, p. 446)”.

Segundo C. Perez, Carmen:

“Cuando hablamos de infraestructura debemos ampliar la mirada hacia la vialidad pública, las escuelas, los hospitales, las edificaciones gubernamentales, las viviendas familiares, infraestructura productiva, de servicios públicos básicos tales como electricidad, telecomunicaciones, agua, entre otras y además cuestionarnos sobre su resiliencia frente a un evento natural de cierta magnitud.

Las infraestructuras resilientes no sólo previenen las consecuencias catastróficas de fenómenos naturales salvando vidas, bienes y propiedades, sino que además pueden desempeñar un papel crucial en la distribución de suministros de ayuda a las personas afectadas, contribuyendo a la pronta y eficiente respuesta y a una rápida recuperación. Por el contrario, infraestructuras inseguras incrementan la vulnerabilidad social, aumentan la exposición de las personas, reducen la capacidad de hacer frente a un desastre, incrementan el riesgo, encarecen y hacen más lenta la recuperación.”

A Resiliência aplicada ao urbanismo e as infraestruturas visa a construção de edificações e execução de obras públicas mais eficientes, resistentes e duráveis. Entretanto, atualmente alguns membros da “Academia” fazem duras críticas de como o conceito de resiliência vem sendo “mal” utilizado por alguns urbanistas e gestores públicos.

Nesse sentido cita Robert Cowley 2017 explanando acerca do designer resiliente:

“(…) It is not difficult, then, to interpret resilience as signaling a ‘retreat from grand planning’. Equally, the rise of design thinking might usefully be understood as filling a gap left by an ongoing collapse of faith in modernist planning, within what is widely narrated as a deepening ‘crisis of trust’ in liberal government and public institutions.

(…) And if planning is perhaps most immediately associated with urban space, and the hubris of high modernism. (..) Just as there is no single canonical theory of design, or finite set of activities which qualify for the label design, resilience has been described as a multiple concept, deployed in varied ways which have different geographies and temporalities, diverse effects and different kinds of political implications.”

Deste conclui-se que muitos urbanistas e gestores públicos não efetuam políticas públicas analíticas preventivas ou apenas ignoram os parâmetros aferidos pela análise de política pública e apenas se debruçam “porcamente” sobre o consagrado termo “RESILIÊNCIA” efetuando obras e medidas públicas pouco eficientes que não atendem as necessidades sociais e de infraestrutura das populações.

POLÍTICA DE PREVENÇÃO E REDUÇÃO DAS CATÁSTROFES NATURAIS

É importante mencionar brevemente as Políticas Públicas de Prevenção, porque é a partir delas que os gestores públicos propiciam a dita resiliência às populações que estão expostas aos riscos de eventuais catástrofes, também a matéria está diretamente relacionada ao tema dessa dissertação porque posteriormente a Análise de Políticas Públicas os gestores públicos iniciam o processo de criação e implementação de políticas públicas de prevenção, no caso desse estudo cito mais especificamente as políticas públicas de prevenção das catástrofes naturais.

Com o aumento populacional mundial, proporcionalmente também se aumentaram as concentrações de população em áreas urbanas acarretando assim com mais impactos ao meio ambiente e como consequência deste aumento a maior degradação ambiental, fator que eleva a possibilidade de riscos de desastres e calamidades ambientais. Também um dos fatores que agravou este risco iminente são as alterações climáticas.

Segundo J. Galleno, Maria acerca dos danos ocasionados desse atual agravamento:

“No âmbito mundial, as estatísticas publicadas pela UNISDR e pelo CRED mostraram que mais de 29.782 pessoas morreram no mundo em consequência dos 302 desastres naturais que ocorreram somente no ano de 2011, e causou à economia mundial um prejuízo de mais de 366 bilhões de dólares comparado com o prejuízo de 243 bilhões de dólares do ano de 2005. Conforme o relatório CRED 2010, somente em 2010 os desastres naturais mataram mais de 297.000 pessoas em todo o mundo, afetaram mais de 217.0 milhões de outras pessoas e causou prejuízos de 123.9 bilhões de dólares. Um total de 131 países foram atingidos por essas catástrofes naturais, embora apenas 10 países fossem responsáveis por 120 dos 385 desastres. Similar aos anos anteriores, China, Índia, Filipinas, Estados Unidos e Indonésia foram os países que mais foram atingidos pelos desastres naturais (CRED – ADSR, 2011)”

Tais dados despertaram o “sinal de alerta” em organismos internacionais como ONU, que diante dessa crescente calamidade vem tomando algumas iniciativas para prevenir os danos provenientes as catástrofes ambientais.

Ainda nesse sentido cita J. Galleno, Maria:

“Tendo em vista a preocupação com o aumento das catástrofes naturais e a vulnerabilidade mundial aos riscos de desastres, em 1º de janeiro de 1990, foi aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas a Resolução 44/236, que instituiu a Década Internacional para a Redução de Catástrofes Naturais (IDNDR), com vigência até 1º de janeiro de 2000, cuja principal função era fomentar a PREVENÇÃO como principal medida para efetuar a redução e mitigação das catástrofes naturais, bem como aperfeiçoar os sistemas de alarme, de vigilância e de preparação para enfrentar os desastres, desde o âmbito local até o âmbito nacional. Também foi apresentada à Assembléia Geral da ONU a Estratégia Internacional para a Redução de Desastres, VII Congresso de Medio Ambiente /AUGM 9 que foi estruturada sobre quatro objetivos principais, quais sejam: 1. Aumentar a consciência pública sobre o perigo dos riscos naturais, tecnológicos e ambientais apresenta para as sociedades modernas; 2. Para garantir que as autoridades públicas se comprometam a reduzir os riscos para as pessoas, o seu modo de vida, a infra-estrutura e recursos econômicos, sociais e ambientais; 3. Envolver o público em todos os níveis de execução para criar comunidades resistentes a desastres através da maior colaboração e de redes mais amplas de redução de risco em todas as escalas; 4. Redução das perdas econômicas e sociais causados por desastres e medidas, por exemplo, o produto interno bruto (PIB).”

Ainda nesse sentido, tornou-se ainda mais claro a importância de iniciativas para prevenir os danos, nessa constante a análise de políticas públicas territoriais é uma ferramenta essencial para o conhecimento e reconhecimento de que medidas se devam adotar.

A FORMATAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas se tornaram o centro dos debates políticos em virtude de seus custos e benefícios sociais. Isso incentivou o crescimento de dois campos: o da análise de políticas públicas, e o da gestão de políticas públicas.

A história do processo de desenvolvimento da maioria dos atuais países desenvolvidos contou com a consolidação e com a permanência, em longo prazo, de forte ação do Estado. Essas ações, em toda sua diversidade e complexidade, trouxeram influências e consequências em diversos elementos conformadores da economia, da sociedade e do mercado, como por exemplo: a montagem de fortes estruturas de proteção social no chamado *welfare state*.

Em geral as Constituições e demais instituições adotadas procuraram se estruturar em torno de um projeto de desenvolvimento – fruto das disputas políticas e correlações de forças entre diferentes segmentos sociais – estabelecendo direitos e deveres de cada cidadão de acordo com o referido projeto. Sendo as políticas públicas um dos meios mais importantes de concretização dos direitos e dos deveres pactuados.

Para que se compreenda o papel das políticas públicas na promoção do desenvolvimento, é importante situar os conceitos aos quais se referencia o termo em discussão. A tarefa é mais complicada do que parece à primeira vista, pois as políticas públicas e os processos de desenvolvimento têm aspectos bastante dinâmicos, uma vez que na sua trajetória histórica, cada sociedade reconhece problemas e propõe soluções de acordo com suas capacidades. Ou seja, tais processos constituem, em cada sociedade, políticas com maior ou menor abrangência e com características próprias, estando, na maior parte do tempo, em construção ou em reforma.

No campo das políticas públicas é comum o uso da abordagem sequencial ou do ciclo de políticas públicas. É uma ferramenta analítica que apresenta a política

pública em fases: formulação, implementação e avaliação. De forma simplificada, podemos definir as etapas da seguinte forma: a fase da formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e a tomada de decisão; a implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa prévia; por fim, a avaliação consiste na interrogação sobre o impacto da política⁶.

Apesar de todas as dificuldades e limitações o termo desenvolvimento será aqui entendido como a capacidade de determinada sociedade superar os entraves à realização de suas potencialidades.

A partir dessa leitura o desenvolvimento pode ser abordado em múltiplas dimensões, sempre levando em consideração as especificidades históricas e espaciais de cada sociedade. Por sua vez as políticas públicas serão aqui entendidas como o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação e com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo. Tais políticas os programas e ações concretizam-se na oferta de bens e serviços que atendam às demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é ou deveria ser de interesse público.

O conceito de política pública pressupõe portanto o reconhecimento de que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual. Independentemente da escala, as políticas públicas remetem a problemas que são públicos, em oposição aos problemas privados. Nas sociedades contemporâneas, cabe ao Estado prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade. Para que as funções estatais sejam exercidas com legitimidade, é preciso haver planejamento e permanente interação entre governos e sociedade, de forma que sejam pactuados objetivos e metas que orientem a formulação e a implementação das políticas públicas.

⁶ Para uma discussão dos limites da abordagem sequencial, ver Muller e Surel (2002). Majone e Wildavsky (1984) e Browne e Wildavsky (1984) discutem as relações de interdependência entre as fases.

Pode-se dizer que as políticas públicas dão partida a um circuito de influências bastante complexo, em diversos fatores do desenvolvimento, esquematicamente aqui divididos em cinco grandes dimensões: social, econômica, ambiental, territorial e político-institucional. Os resultados esperados do processo de desenvolvimento, considerando essas dimensões, vão depender das combinações de políticas públicas conduzidas pelo diversos Estados nacionais. Para o entendimento desse modelo simplificado, é importante, primeiro, determinar o que compreende cada dimensão.

Neste contexto Ligia Mori Madeira em sua obra “A Avaliação de Políticas Públicas” (UFRGS 2014) enumera as dimensões e polos de atuação do estado por meio de Políticas Públicas:

“[...]a dimensão ambiental, por sua vez, tem como centro a sustentabilidade, associando o desenvolvimento produtivo a um meio ambiente equilibrado e saudável, pelo uso adequado dos recursos naturais, tais como os recursos hídricos, as florestas, o solo e os recursos minerais. No que diz respeito às questões ambientais, as políticas públicas podem e devem cumprir papel relevante, buscando a recuperação e preservação do meio ambiente como critério para o desenho e para a implementação dos programas e das ações. Em contrapartida, os problemas ambientais, quando de sua ocorrência, atingem fortemente as populações mais pobres, forçando ainda mais a necessidade de aperfeiçoamento das políticas públicas”.

Essa adequação por meio da interferência do estado, muitas vezes tem um papel meramente normativo, ficando a cargo dos particulares a efetiva ação.

“Na dimensão territorial, as políticas públicas tendem a buscar, essencialmente, a distribuição pelo território nacional de condições mais adequadas de acesso a bens e serviços, e a redistribuição de oportunidades e renda, fortalecendo e estimulando as potencialidades de cada território. A atuação do Estado nesse sentido é fundamental, pois o jogo das forças de mercado tende, em geral, a aumentar e não a diminuir as desigualdades territoriais. Isso porque, a partir de uma aglomeração inicial verificada em determinada localidade, ocorrem economias de escala e externalidades tecnológicas, atraindo novos recursos que reforçam circularmente a expansão do mercado. O primeiro empreendedor cria facilidades para a implantação de novos empreendimentos,

*contribuindo para o sucesso das iniciativas subsequentes.
“(MYRDAL, 1972).*

Já na questão territorial, a atuação do Estado muitas vezes não é delegável, pois a confecção dos planos territoriais, tanto numa esfera local, quanto no quadrante regional, ou supra regional, tem interferência em outras políticas públicas, ficando a cargo do particular seguir as normatizações estatais.

“Já a dimensão político-institucional envolve a promoção da inserção internacional soberana e o contínuo fortalecimento do Estado e das instituições em um regime democrático que estimule a participação e a inclusão social. Nesse sentido, Evans (2010, p.37) chama a atenção que “tanto os teóricos quanto os formadores de políticas não podem ignorar o papel fundamental das instituições estatais na criação bem-sucedida do desenvolvimento”. Como adverte Chang (2004), contudo, muitas instituições atualmente imprescindíveis ao desenvolvimento são mais a consequência do que causa do desenvolvimento econômico e social das nações.”

A relação entre o plano da política pública e sua execução é uma preocupação que ultrapassa o campo da análise e da implementação. Parece óbvio dizer que o planejamento de alguma atividade é, necessariamente, seguido por sua implementação. No entanto, a execução de uma política pública é um processo problemático, no sentido de que, inevitavelmente, diferirá das intenções daqueles que a formularam. A semelhança ou o distanciamento da implementação, em relação ao plano que lhe deu origem é aparentemente, um objeto de pesquisa dos mais valorizados nesse campo. Ou seja, a implementação é na maioria das vezes, observada a partir do plano que lhe deu origem. Daí falar-se tanto sobre os problemas de implementação, o que a grosso modo, expressa a seguinte ideia: o sucesso da política seria resultante da perfeição de seu desenho, mas seu fracasso seria derivado da forma como ela foi executada.

Nessa linha, Cline em sua obra “Defining the Implementation Problem” (2000): apresenta duas definições predominantes para os problemas de implementação. A primeira estabelece que a natureza do problema é administrativo-organizacional, e sua resolução depende da especificação de objetivos e do controle dos

subordinados. Para a segunda definição, o problema da implementação decorre de conflito de interesses, e a preocupação é com a obtenção de cooperação dos participantes do processo. Deste modo, a solução para os problemas da implementação é construir instituições ou mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes. As abordagens analíticas em implementação de políticas públicas equilibram-se nesses pressupostos. A definição do problema da implementação influencia a escolha das variáveis, o foco da análise e as proposições decorrentes.

Diante desse contexto, podemos perceber que o processo analítico das políticas públicas contém distintas definições levando-se em conta o foco, o meio e a finalidade a qual se destina a política pública.

A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA TERRITORIAL

Passo a tratar especificamente sobre a análise da política pública territorial que é o alvo central desse estudo. Segundo cita João Ferrão e João Mourato (2011):

“A análise dos processos de avaliação no domínio do ordenamento do território deve ser efetuada à luz de duas narrativas que apenas recentemente se cruzaram de forma explícita: a história do ordenamento do território enquanto política pública e a história da avaliação de políticas públicas”.

A partir de 1998 com o advento e aprovação da Lei de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBPOTU) tal Lei nutriu de autonomia a política de ordenamento enquanto política pública. Além disso, devemos também levar em conta suas derivações: planeamento urbanístico, territorial e biofísico.

Já no que diz respeito à avaliação de política de ordenamento do território compõe-se um universo mais amplo de avaliação territorial contendo não somente política pública de ordenamento do territorial, mas além desta, contempla a avaliação estratégica e políticas de desenvolvimento territorial, bem como a avaliação de políticas sectoriais com forte impacto no território.

Ainda nesse contexto citam Ferrão e Mourato (2011):

“Este universo mais amplo transcende o domínio específico do ordenamento do território, constituindo-se um contínuo, do ponto de vista de finalidades, abordagens e metodologias, entre a avaliação da política de ordenamento do território e a avaliação de outras políticas com expressão territorial. essa continuidade é evidente em avaliações recentes, como o Territorial Review sobre Portugal.”

A forma de como evolui a avaliação em ordenamento do território deve levar-se em conta os estímulos tanto os externos quanto internos, e a partir daí será possível reconstituir o processo de aplicação, ou por consequente de sua *praxis* ou reconstrução dos contrapontos da avaliação e de ordenamento do território.

No que diz respeito à avaliação tem sido ampliado em seu âmbito: objetivos versus resultados, análise de impactos potencialmente negativos, tendências territoriais, planejamento participativo; institucionais e das entidades profissionais; em correlato os alvos.

A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ESCALA EUROPEIA

O aumento dos níveis de coesão dos territórios europeus apresenta vários desafios devido à natureza intrinsecamente dupla das políticas que poderiam ter impactos diretos ou indiretos sobre o território.

Por um lado, as políticas e programas, da UE (por exemplo, RTE-T, PAC, FEDER / FC, FEIE, etc.) respondem a Quadros europeus em que a dimensão continental mais ampla é considerada. Do outro lado, nacional e as políticas regionais (ou locais) definem estratégias, prioridades e planos locais e são frequentemente os implementadores

Programas da UE.

Quer as perspectivas europeias e as locais coincidam ou não, a avaliação diante dos efeitos do investimento público desempenha um papel importante na antecipação do desempenho econômico e na informação aos formuladores de políticas. Confiando nos resultados da simulação os tomadores de decisão locais podem ter uma percepção da dimensão dos efeitos das intervenções políticas além das fronteiras regionais. Fazer julgamentos com base em uma análise analítica sólida, bem definida e transparente.

Neste contexto, os decisores políticos regionais podem participar nos debates sobre a formulação de políticas e selecionar soluções alternativas e ainda cursos de ação para aumentar os benefícios ou mitigar as perdas.

Para responder a questões políticas é muito necessário, e ao mesmo tempo difícil, correlacionar as causas com efeitos territoriais observados fazendo com que diferentes modelos interajam dinamicamente entre si.

Em escala supranacional cita LAVELLI Carlo e DI COMITE Francesco acerca da nova plataforma de Análise de Políticas Públicas Europeias a LUISA:

LUISA is a pan-European territorial modelling platform for ex-ante evaluation of regional and local impacts of European policies and trends. LUISA was developed by the JRC following the EC guidelines on Impact Assessment procedure, originally with the aim of developing a platform capable of performing more integrated land-use change assessments, in order to fulfil the emerging policy needs of different services of the EC. In its current configuration, LUISA is based upon the notion of land function – a new concept for cross-sector integration and for representing complex system dynamics. LUISA aims to contribute to the understanding, modelling and assessment of the impacts of land functions dynamics as they interact from local to global scales in the context of multiple and changing drivers. A land function can, for example, be societal (e.g. provision of housing, leisure and recreation), economic (e.g. provision of production factors - employment, investments, energy – or provision of manufacturing products and services – food, fuels, consumer goods, etc.) or environmental. Land functions are temporally and spatially dynamic, and are constrained and driven by natural, socio-economic, and techno-economic processes. The ultimate product of LUISA is a set of spatially explicit indicators that can be combined according to the ‘function’ of interest and/or to the sector under assessment.”

A Análise de políticas públicas no âmbito supranacional possibilita que os organismos internacionais e colegiadas de países otimizem as medidas até então postas em práticas, bem como criarem novas medidas visando a coesão territorial e fornecendo mais bem estar às populações.

ANÁLISE TERRITORIAL: APLICAÇÃO PRÁTICA NAS QUESTÕES TÉCNICAS EM PORTUGAL

Para melhor elucidação desse trabalho, faz-se necessário demonstrar o que se tem feito em questões técnicas de Análise Territorial em Portugal visando ilustrar e exemplificar os frutos da Política Públicas Analítica.

Segundo dados aferidos do projeto PTDC/SDE/72111/2006 – “Risco, vulnerabilidade social, estratégias de planeamento: uma abordagem integrada”, coordenado por José Manuel Mendes do Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra:

“No âmbito da avaliação do risco e da vulnerabilidade social em Portugal, foram produzidos diferentes mapas de criticidade, de capacidade de suporte e, através do seu cruzamento, da vulnerabilidade social. Estes mapas foram produzidos para o conjunto do país com desagregação à escala concelhia e para sete municípios da Região Centro, com desagregação à escala da freguesia (Mendes et al., 2009; Cunha et al., 2010) ...

Apesar de algumas diferenças metodológicas destes dois trabalhos, diferenças que se reflectiram necessariamente nos resultados cartográficos finais, nos mapas da vulnerabilidade social à escala nacional ressaltam claramente as melhores condições do litoral face ao interior, do sul face ao norte e dos municípios mais urbanos, nomeadamente das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e dos municípios sede de distrito, face aos municípios francamente mais rurais. Outra nota é a de que, embora em muitos dos casos extremos (de muito alta ou de muito baixa vulnerabilidade social), as duas componentes da vulnerabilidade social convirjam, ou seja os municípios com baixa criticidade apresentam também uma alta capacidade de suporte e vice-versa, na maior parte dos casos, não se encontra a esperada correlação linear negativa entre criticidade e capacidade de suporte. O mesmo acontece, aliás, a nível das freguesias na análise efetuada a nível concelhio”

Segundo os autores dessas análises tais fatos são traduzidos com as diferentes estratégias públicas tomadas pelos gestores municipais, nos casos em tela,

em seu conjunto Local/Regional tanto quanto para algumas freguesias existentes no conselho visando a adoção e otimização de infraestruturas voltas para fomentar o bem estar social dos cidadãos que la residem.

Outro exemplo de análises feitas em se tratando de municípios, cito uma: a do município de Coimbra:

“(...) a criticidade elevada e muito elevada das freguesias da cidade é nuns casos compensada por uma boa capacidade de suporte e noutros casos não, o que torna a cidade particularmente heterogénea no mapa final da vulnerabilidade social, com freguesias como S. Bartolomeu e Santa Clara a apresentarem muitos valores muito elevados e Santo António dos Olivais, valores muito baixos.”

Essas conclusões são relativas ao modo de como se aplica a exposição de bens e pessoas uma vez que a vulnerabilidade social se demonstra maiores e mais agressivas nos meios rurais (para as populações campesinas) do que as dos meios urbanos:

“relativamente bem infraestruturados, com uma população etariamente mais equilibrada e socialmente menos desequilibrada, e valores elevados a muito elevados nos pequenos aglomerados rurais com uma população fortemente envelhecida, sem grandes recursos económicos e com uma infra-estruturação deficiente.”

Diante dessas exposições e conclusões expõe-se que essas análises se frutificam em políticas publicas urbanísticas e de infraestruturas visando aumentar a qualidade de vida das populações locais e no caso de catástrofes fomentar a resiliência dessas populações, mitigando possíveis danos ocasionados nessas eventuais catástrofes ambientais territoriais.

OS DESAFIOS E BENEFÍCIOS DA ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA TERRITORIAL

Evidenciar os casos de abordagens analíticas para a implementação de política públicas com a finalidade de exemplificar o processo de formulação e demonstrando a variedade de elementos explicativos em casos práticos e que podem ser integrados para compor uma perspectiva mais ampla, tornando o contexto geral mais claro e passível de críticas e análises. Isso é relevante uma vez que a sociedade e o sistema político almejam melhores políticas públicas.

Para tal precisamos conhecer e entender os constrangimentos e as capacidades dos atores e organizações que participam na sua execução e formulação. Essa é a contribuição do campo de análise de políticas públicas para a sociedade.

Nesse sentido concluiu Lúcio Cunha sobre os resultados obtidos da boa prática da análise de políticas públicas territoriais são: a cartografia da vulnerabilidade social, nas suas duas componentes, a criticidade (mais relacionada com as características das populações) e a capacidade de suporte (mais relacionada com a infraestruturação dos territórios) permite uma análise comparativa entre as diferentes áreas do país ou de cada um dos municípios, dado fundamental para uma gestão mais eficaz dos recursos e das infraestruturas disponíveis em caso de desastre ou catástrofe, logo, também, para uma melhor adequação das diferentes políticas públicas em curso, nomeadamente das que se relacionam com a proteção civil, a emergência e o socorro.

Ao permitirem a definição de estratégias de mitigação do risco e de medidas de proteção civil adequadas, ou seja, que tenham em atenção a especificidade de cada comunidade e de cada território, os estudos de vulnerabilidade e, particularmente, os estudos de vulnerabilidade social, acabam por desempenhar um importante papel no desenvolvimento de ações de ordenamento do território. Isto porque uma vez bem conhecidas as cartografias de suscetibilidade e perigosidade do território, logo as probabilidades para o “onde” e o “quando” dos pro-

cessos perigosos, as intervenções possíveis pelas diferentes autoridades (políticas, administrativas, de segurança e proteção civil) no sentido do “que” e do “como” fazer, vão quase sempre no sentido de ultrapassar os condicionalismos impostos pelas vulnerabilidades, seja através da redução da exposição de pessoas e bens, seja reduzindo a vulnerabilidade social, com o aumento da capacidade de resistência e de resiliência dos indivíduos e comunidades.

Um desafio que não é exclusividade do campo das políticas públicas, é a relação incipiente entre análise e gestão. A afirmação de que esses campos não dialogam é comum, gerando um grande desperdício de recursos públicos investidos em pesquisa e em intervenções deficientes.

No entanto, Bardach (1980) identificou que a resistência por parte de quem as formula e dos políticos eleitos às análises de implementação de políticas públicas, se deve ao fato de estas análises serem um exercício de pessimismo concentrado: seus produtos serão sempre a exposição dos problemas das políticas públicas passadas, e talvez possam evidenciar erros cometidos por esses mesmos gestores ou políticos.

Entretanto, somente a partir da análise das deficiências das alterações necessárias, será possível um melhor uso dos bens públicos e tornar a medida pública mais eficiente e eficaz.

Logo, o gestor público deve olhar a demanda, a medida anteriormente tomada e se ela foi eficaz ou não para alcançar o alvo, podendo esta ser otimizada debruçada na eficiência. Trata-se de uma temática ainda pouco difundida e não muito discutida no campo das políticas públicas e alguns dos programas ainda estão em processo de formatação e ainda não foram completamente consolidados, dificultando uma conclusão pontual e precisa, com base nos materiais disponíveis, sobre as questões.

Todavia, apesar de ainda ser uma temática nova e pouco discutida, já há um consenso entre os estudiosos do tema: de que a abordagem territorial traz avanços significativos no que se refere à visão de “Desenvolvimento” tendo como base as escalas analisadas, e que congregam uma realidade extremamente heterogênea para serem pensadas enquanto totalidade, como também a partir de uma visão essencialmente regionalizada, dado que as regiões são instâncias muito numerosas e com estrutura bastante diversificadas umas das outras.

Pode-se constatar a persistência de alguns entraves para uma consolidação e institucionalização de fato da abordagem territorial. O que leva a necessidade de algumas possíveis medidas que possam viabilizar essa consolidação: buscar estabelecer programas intersectoriais inovadores; implantação de um marco jurídico mais favorável para o desenvolvimento de programas territoriais de desenvolvimento, onde o território e seus respectivos fóruns deliberativos ganhem maior legitimidade; otimizar os mecanismos de financiamento visando melhor suporte a projetos territoriais estratégicos.

Pode-se depreender que a temática territorial ainda não alcançou um nível de prioridade suficiente no campo da decisão política, embora apareça cada vez mais como diretriz dos programas governamentais e das organizações supranacionais. Compreende-se com isso que a retórica de discurso presente nos documentos oficiais não foi acompanhada no mesmo ritmo por inovações normativas para as legitimarem.

Entretanto, deve-se explicitar e deixar claro que as experiências em Análises de Políticas Públicas Territoriais em curso já desencadearam bons “frutos”, como a formação de novos formatos institucionais para o planejamento e a delimitação de prioridades para a ação governamental. O maior envolvimento dos atores sociais na gestão de políticas e projetos territoriais deve ser levado em conta como um ponto de partida importante para uma institucionalização mais robusta de

uma proposta dessa natureza. E que apesar de já haver grandes avanços na temática, muito há que se discutir e adequar, e por se tratar de um tema recorrente deva sempre ser tido como prioridade e importância.

BIBLIOGRAFIA

- Cowley, Robert. 2017 “Resilience and design: an introduction”. International Policies, Practices and Discourses: Kings College London.
- Chang, Ha-Joon. 2004. *Chutando A Escada*. São Paulo: UNESP.
- Cline, K. D. 2000. "Defining The Implementation Problem: Organizational Management Versus Cooperation". *Journal Of Public Administration Research And Theory* 10 (3): 551-572. DOI:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024281.
- Cunha, Lúcio. (2016). VULNERABILIDADE E RISCOS NATURAIS: Exemplos em Portugal.
- Edigheji, Omano. 2010. *Constructing A Democratic Developmental State In South Africa*. Cape Town, South Africa: HSRC Press.
- Lavalle Carlo, Di Comite Francesco, Batista e Silva Filipe, Diukanova Olga, Vicainov Maria Pilar, Baranzelli Claudia, Pinto Nunes Vasco, KOMPIL Mert. 2018 “The LUISA-RHOMOLO combination for the evaluation of territorial impact of European policies” <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/luisa-rhomolo-combination-evaluation-territorial-impact-european-policies>.
- Madeira, Lígia Mori. 2014. *Avaliação De Políticas Públicas*. Porto Alegre: Editora UFRGS.
- Majone, Giandomenico and Aaron Bernard Wildavsky. 1984. *Implementation As Evolution*. 3rd ed. Berkeley: University of California Press.
- Majone, Giandomenico and E. S Quade. 1980. *Pitfalls Of Analysis*. Chichester [W. Sussex]: Wiley.
- Mendes, José Manuel, Alexandre Tavares, Lúcio Cunha, and Alexandra Aragão. 2011. "Risco Vulnerabilidade Social E Estratégias De Planeamento: “Uma Abordagem Integrada”. *CES (Centro Estudos Sociais) Coimbra*.
- Muller, P. and Y. Surel. 2002. *A Análise Das Políticas Públicas*. Pelotas: Educat.

Myrdal, Gunnar. 1972. *Teoria Econômica E Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Editora Saga.

Pressman, Jeffrey L and Aaron B Wildavsky. 1984. *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

Veyret, Yvette. 2007. *Os Riscos: O Homem Como Agressor E Vítima Do Meio Ambiente*. São Paulo: Contexto