

# Economia Circular no Ordenamento do Território: Análise matricial para a Região de Lisboa e Vale do Tejo



fevereiro 2019

**Estudos para uma Região RICA**  
Resiliente, Inteligente, Circular e Atrativa



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

PLANEAMENTO  
E INFRAESTRUTURAS



## FICHA TÉCNICA

**Título:**

Economia Circular no Ordenamento do Território:  
Análise matricial para a Região de Lisboa e Vale do Tejo

**Coordenação CCDR LVT:**

João Pereira Teixeira

**Coordenação FCSH NOVA:**

Margarida Pereira

José Afonso Teixeira

Departamento de Geografia e Planeamento Regional FCSH NOVA:

**Autoria / Equipa Interna:**

Gonçalo Rodrigues

Nuno Ventura Bento

Teresa Sanches

**Colaboração:**

Beatriz Konstantinovas

Edição digital | fevereiro de 2019

Comissão de Coordenação e desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo

Rua Alexandre Herculano, n.º 37, 1250-009 Lisboa

Tel. +351 21 383 71 00 | [www.ccdr-lvt.pt](http://www.ccdr-lvt.pt) | [geral@ccdr-lvt.pt](mailto:geral@ccdr-lvt.pt)

ISBN: 978-972-8872-45-8

## PREFÁCIO



Na vida das organizações existem vários desafios. Aos desafios de liderança e da boa gestão, nomeadamente da boa gestão da coisa pública, junta-se o da urgência dos resultados. A Administração Pública tem funções de alavancagem, demonstração, e de cooperação com iniciativas que se traduzam no progresso da sociedade e, em particular, no desenvolvimento dos territórios.

Essas funções tornam sempre urgentes os projetos e os programas inovadores. É sempre urgente acelerar a transição para modelos de desenvolvimento mais ecológicos, num processo contínuo de respeito e reencontro com a natureza. É sempre urgente atender às necessidades reais e atuais das populações com um sentido prospetivo, preventivo e antecipatório ao mesmo tempo. Enfim, é determinante ter nas prioridades os temas que reconhecemos como os grandes eixos de mudança, tendo em conta que o mundo está em aceleração tecnológica e perante elevados desafios de resiliência climática.

A União Europeia reorientou a sua política de ambiente e de resíduos para a Economia Circular, assumindo nesse novo modelo económico um fator decisivo de mudança. A CCDR LVT logo (2015) reconheceu também o papel da Economia Circular como conceito que pode sustentar a mudança, traduzindo o alinhamento necessário na aceitação desta abordagem orientada para a eficiência com responsabilidade ambiental, primeiro ao nível estratégico, e depois ao nível operacional.

O trabalho em Economia Circular iniciado em 2015, tem como principais resultados a publicação “A Economia Circular como fator de resiliência e competitividade na região de Lisboa e Vale do Tejo” pelo Dr Paulo Lemos”, o artigo no Congresso da APDR “Economia circular, metabolismo urbano no futuro do desenvolvimento regional: “mais do mesmo não serve”, o documento “RLVT2030 - Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo” (numa das componentes sobre EC), o documento “Agenda Regional para a Economia Circular da RLVT”, o documento “Pilar Estratégico para o desenvolvimento da Economia Circular na RLVT” e os restantes estudos de investigação, complementares a este, nomeadamente “Economia Circular no Setor da Construção Civil I - Ciclo dos materiais”, “Economia Circular no Setor da Construção Civil II – Sistemas construtivos mais circulares”, “Economia Circular na Região de

Lisboa e Vale do Tejo: Práticas e Orientações para as Autarquias” e “Economia Circular na Região de Lisboa e Vale do Tejo: Fluxos do Metabolismo Regional”.

Este trabalho é fruto da cooperação entre a CCDR LVT e a FCSH NOVA. Grato por isso, importa dar registo da abertura e consequente apoio na prossecução deste trabalho da Professora Margarida Pereira e do Professor José Afonso Teixeira, permitindo, trabalho após trabalho, criar uma dinâmica e saber acumulado sobre estas temáticas.

Este estudo em concreto, talvez seja um dos maiores desafios técnicos para desenvolvimento académico no contexto de um estágio curricular de mestrado. O resultado foi um exercício-caminho que teremos de prosseguir, na reformulação do sistema de planeamento de acordo com os novos desafios da *economia circular* e das *alterações climáticas*.

Atualmente, trata-se de assegurar a integração do conceito no quadro de políticas e instrumentos - de planeamento e gestão - do Ordenamento do Território. O Ordenamento do Território, sendo o espaço institucional privilegiado de articulação das políticas públicas, garante que as mesmas, por mais setoriais que sejam, têm uma integração territorial.

Os temas da Economia Circular e das Alterações Climáticas, tradicionalmente vistos como um subtema da área do ambiente, são hoje reconhecidos um fator decisivo da competitividade da economia regional, da resiliência dos territórios e da mitigação da desigualdade social. São assuntos centrais com materialização transversal. O Ordenamento do Território assume aqui o seu papel central em múltiplas formas, como disciplina, como domínio temático, e como instrumento de estratégia, planeamento e compromisso para a transição do modelo económico. Deverá por isso, julgo, ser reconhecido como fator de concretização das políticas públicas.

João Pereira Teixeira  
Presidente da CCDR LVT

## Sumário executivo

O conceito de Economia Circular (EC) está em integração rápida na construção de políticas públicas e de programas de cofinanciamento europeu com orientação para a mudança de práticas em vários domínios e setores (da economia ao ambiente e do ordenamento do território ao urbanismo). A urgência desta abordagem, quer pelas questões ligadas à sustentabilidade, quer pelas transformações económicas decorrentes do desenvolvimento tecnológico e da abertura dos mercados, obriga a repensar o modo como o Ordenamento do Território (OT) beneficia deste novo desígnio e se adapta aos seus princípios.

Apesar do extenso processo de gestação do conceito de EC, este ainda não é suficientemente robusto para determinar, de forma eficiente, soluções que integrem outros âmbitos que não o setorial, o que pode resultar em sérias limitações, se se tiver em consideração especificidades de cariz territorial e cultural, não consideradas pelo modelo. As políticas públicas concretizam-se no território, e neste sentido, a disciplina do OT (e do Urbanismo) pode desempenhar um papel estruturante na sua territorialização, dado que é este o campo de implementação das políticas públicas de EC. Assim, o documento começa por introduzir um exercício de teorização sobre os conceitos de EC e sobre os temas disciplinares para o território, nomeadamente o OT e o Urbanismo – assim como outros temas igualmente estruturantes, como o Desenvolvimento Sustentável e a Coesão Territorial.

O acesso ao financiamento desempenha um papel central no estímulo à inovação em EC e, de forma a promover a melhor tipologia de investimento, propõe-se uma metodologia de análise matricial para apurar a intensidade da relação entre as várias componentes da EC e do OT. Através dessa metodologia, aponta-se onde a integração dos princípios e a adoção das práticas da EC tem mais impacto no território, nomeadamente onde essas práticas podem ser vertidas nos instrumentos e programas de OT. Na metodologia são favorecidas valências que garantem simplicidade, intuitividade e eficácia para o entendimento e análise do seu conteúdo. Pretende-se facilitar a avaliação da relação entre conceitos e respetivas componentes/domínios e concluir onde se perspetivam mais vantagens para os territórios no investimento de programas e projetos de Economia Circular.

Por fim, é feito um levantamento aos instrumentos financeiros para financiamento (direto e indireto) de iniciativas de EC, assim como é enquadrada a abordagem estratégica da RLVT para a EC.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desenvolvimento Sustentável, Economia Circular, Ordenamento do Território, Urbanismo, Região de Lisboa e Vale do Tejo

## Índice

Sumário executivo.....	5
Nota prévia.....	8
Introdução.....	9
1. TEORIZAÇÃO EM TORNO DA ECONOMIA CIRCULAR .....	11
1.1. Temas disciplinares para o território .....	17
1.2. Disciplina e técnica.....	19
1.3. Urbanismo .....	21
1.4. Ordenamento do território .....	25
2. DESENVOLVIMENTO DE CONCEITOS PARA O TERRITÓRIO .....	29
2.1. Desenvolvimento sustentável .....	31
2.2. Coesão territorial .....	36
2.3. Economia circular .....	42
2.4. Documentos de referência.....	46
3. ENSAIO: ANÁLISE MATRICIAL DE ABORDAGENS AO TERRITÓRIO RLVT.....	58
3.1. Identificação das componentes de cada abordagem .....	59
3.2. Financiamento e investimento na rlvt .....	63
3.3. Foco estratégico da ec com suporte nas várias abordagens RLVT.....	65
4. CONCLUSÃO .....	67
Bibliografia .....	69
Legislação .....	72
Glossário de conceitos .....	72
Lista de especialistas a ser inquiridos .....	73
Anexos.....	74

## Índice de figuras

Figura 1: Percurso do conceito e da abordagem da Economia Circular .....	14
Figura 2: Esquema síntese Ellen Macarthur Foundation de Economia Circular .....	15
Figura 3: Relação e articulação dos diferentes âmbitos dos sistemas territoriais e da EC .....	16
Figura 4: Articulação da Economia Circular com outros conceitos na concretização do DS .....	16
Figura 5: Metas para o Desenvolvimento Sustentável (SDGs) da Agenda 2030 UE .....	34
Figura 6: Esquema do pilar estratégico da Economia Circular, RLVT .....	66

## Índice de tabelas

Tabela 1: Documentos referência utilizados na elaboração do documento .....	46
Tabela 2: Proposta de análise matricial componentes/domínios-chave de EC (y) e OT (x) .....	60
Tabela 3: Componentes EC CIRCTER e Domínios de OT identificados no PNPOT .....	61
Tabela 4: Componentes EC CIRCTER e Para a Estratégia 2030 da RLVT .....	61
Tabela 5: Exercício ilustrativo da metodologia .....	62

## Lista de abreviaturas

AML	Área Metropolitana de Lisboa
AREC	Agenda Regional para a Economia Circular
CCDR-LVT	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
DPPA	Divisão de Planeamento, Prospetiva e Avaliação
EC	Economia Circular
OT	Ordenamento do Território
PAEC	Plano de Ação para a Economia Circular
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
PPEC	Programas e Projetos de Economia Circular
RLVT	Região de Lisboa e Vale do Tejo
LVT	Lisboa e Vale do Tejo
DS	Desenvolvimento Sustentável

## Nota prévia

Vivemos um período decisivo em matéria de capacidade de sobrevivência da espécie humana neste planeta. A transição para uma Economia Circular (EC), no julgamento da *Ellen MacArthur Foundation* e que reúne consenso da comunidade internacional, traz vantagens e oportunidades para o ambiente, para as empresas e para os cidadãos, ao mesmo tempo que mantém a persecução do Desenvolvimento Sustentável.

Acreditar que é possível mudar o rumo da nossa economia, da sociedade e do planeta, não obstante as patentes dificuldades na reunião do consenso e de esforços consonantes no sentido de um paradigma verdadeiramente pró-ambiental e pró-desenvolvimento, resulta de um percurso académico onde sobressai o discernimento e valorização do histórico e potencial de progressos globais feitos em matéria de pesquisa, elaboração e implementação de estratégias e políticas sobre Desenvolvimento Sustentável, Coesão Territorial, reciclagem e gestão de resíduos, eficiência energética e tecnologias renováveis. Neste sentido, entendo a EC como uma adição no sentido do progresso, entendimento esse que revejo nas palavras de Paulo Lemos (2018, p.116): “A Economia Circular é uma oportunidade única para corrigir os desequilíbrios ambientais existentes mantendo um nível de desenvolvimento suficiente para suprir as necessidades das gerações atuais e das futuras”. E no campo territorial, mantenho a convicção de que este conceito, embora recente, tem a capacidade de beneficiar as disciplinas que abordam o território, contribuindo, entre outras coisas, para a redução dos desequilíbrios territoriais, a valorização dos territórios e promoção do desenvolvimento regional.

No tratamento conjunto destes dois conceitos, entendo que existe brecha para contribuir, nem que de forma modesta, para o OT no sentido da sua otimização e, à escala da Região de Lisboa e Vale do Tejo, melhorar as estratégias e políticas do território e promover a eficiência no financiamento e investimento.

Mudar o mundo é um exercício de grandeza imensa, mas com pequenos contributos, a transição para uma EC pode ser uma realidade. Tenha-se como exemplo a apicultura e os insetos polinizadores que a uma escala planetária são insignificantes, mas sem eles, os ecossistemas desmoronam. Neste sentido, este trabalho visa contribuir, a uma escala regional, para a territorialização das políticas e estratégias de base territorial e para a penetração dos princípios da EC nos processos de decisão referentes à focagem do financiamento e investimento público. O objetivo de acelerar a substituição de hábitos enraizados pelo modelo linear no OT à escala regional.

Gonçalo Rodrigues



## Introdução

O modelo económico linear vigente, cujos processos de produção e consumo seguem uma lógica de “extrair, transformar, descartar” e se caracterizam pelos volumes de desperdício avolumados e gestão ineficiente e insustentável dos recursos, já se mostrou incapaz de gerir e solucionar de forma adequada e meritória os problemas e desafios, para os quais ativamente contribuiu. Reconhecido o valioso contributo no progresso verificado em termos de crescimento económico e melhoria da qualidade de vida da população, estão diretamente conotadas a este modelo económico as problemáticas de resolução mais urgente e desafiante do nosso tempo: crises económicas, volatilidade dos preços, alterações climáticas, degradação do ambiente, tendência para a escassez e crescente pressão sobre os recursos. A insistência no modelo linear coloca em causa não só as metas comunitárias, nacionais, regionais e locais de políticas de ambiente, coesão territorial, e em breve económicas.

A constatação dos limites do crescimento (Clube de Roma) e em maior medida, a intensificação dos desafios associados à escassez de recursos e sobrecarga ecológica estão diretamente relacionados com a génese da EC, sendo que o futuro reside na transição e aposta em novos paradigmas, precedida de escolhas determinantes: o investimento no modelo económico tradicional e sua consequente manutenção; ou a adoção de princípios mais dados ao progresso, e portanto, mais circulares da economia.

O Governo português estabelece que, para ir de encontro aos desafios levantados por Brundtland, a estratégia terá de incidir em três eixos relacionados: a descarbonização da economia, a valorização do território e a economia circular (EC).

Há muito a fazer em matéria de EC. A transição para o modelo circular implica uma transformação profunda dos mecanismos que regem a economia – a produção e o consumo – que dependem de condições propícias para a concretização e agilização da transição de modelos, nomeadamente em matéria de políticas públicas ajustadas à realidade de cada território e coordenação dos esforços de todos os atores. As políticas públicas concretizam-se no território, e neste sentido, a disciplina do Ordenamento do Território (e do urbanismo) pode desempenhar um papel estruturante. Neste contexto, a articulação das entidades públicas a diversas escalas de intervenção territorial é essencial à concretização da visão da EC em matéria de políticas públicas.

Não menos importante é o papel das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) em todo este processo de territorialização das políticas públicas, uma vez que, numa lógica de subsidiariedade e dentro do seu quadro de atribuições, desempenham um papel estratégico enquanto entidade coordenadora da estratégia territorial e dos serviços desconcentrados da Região. Por intermédio do documento “Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo”, a CCDR-LVT define a EC, dentro do quadro de políticas de base territorial, como um Pilar Estratégico para a promoção da competitividade internacional da RLVT, a dinamização da coesão territorial e o reforço da coesão social.

Embora sendo conceitos diferentes, a EC e o OT partilham, através de metodologias também diferentes, da mesma visão para os territórios: o Desenvolvimento Sustentável. A partir da análise teórica da EC, nomeadamente da teorização sobre o conceito e identificação das suas componentes, pretende-se, através de um método de análise matricial, explicar onde se pode concretizar o modelo no quadro concetual do OT, com vista a traduzir de forma eficiente a EC na RLVT. Este contributo parte da convicção de que o futuro da região é um processo de construção coletiva, onde todos os contributos, sejam eles de base setorial ou de base territorial, são fundamentais para a concretização das estratégias públicas. Este exercício permite, nesse sentido, testar uma metodologia que permita, tendo em conta o quadro concetual e componentes da EC e OT, identificar oportunidades de focalização de investimento. O resultado poderá constituir um contributo para a discussão sobre a otimização de práticas e processos de EC na conceção de políticas e estratégias territoriais regionais e desta forma, acelerar a transição de modelo nos territórios.

Neste sentido foi empregue, primeiramente, um exercício de teorização sobre a EC, no sentido de esclarecer as características, princípios e evolução do conceito, tendo em conta bibliografia disponível. Este contributo permitiu também extrair ilações para as componentes identificadas no Capítulo 3, assim como desenvolver o conceito inserido no âmbito territorial regional e a respetiva correspondência com temas disciplinares do território.

Em sequência, no Capítulo 2, são desenvolvidos e discutidos os referidos temas de incidência territorial, nomeadamente do Urbanismo e do OT, cujo juízo de vários especialistas corroboram a sua importância enquanto disciplinas e doutrinas do território respetivamente; os conceitos estruturantes na abordagem territorial como o Desenvolvimento Sustentável, a coesão e a EC, onde é estabelecido um elo analítico entre a relevância territorial destes temas e o seu desenvolvimento concetual; e a reflexão sobre documentos de referência nestes âmbitos, cujo conhecimento neles presente permite entender os referidos domínios e dar início a novas análises no âmbito deste relatório. Este exercício de reflexão teórica compõe o *state of the art* que permitiu auxiliar no tratamento dos referidos temas no terceiro capítulo, bem como na identificação e esclarecimento das componentes dos conceitos supracitados.

Seguidamente consta a metodologia de análise matricial dos conceitos de EC e OT que serve de base teórica e prática ao exercício de reflexão sobre a otimização das estratégias e políticas públicas de âmbito territorial regional, bem como o contributo para identificação dos focos de investimento ideais, com suporte no quadro concetual dos conceitos de EC e OT. Embora sejam temas presentes no debate contemporâneo, a reflexão conjunta dos temas corresponde a uma preocupação recente, cuja importância desta análise encontra-se subjacente na premência e urgência da transição de paradigma económico validada por vários autores, reiterada por organizações civis, académicas e estaduais diversas, e determinada por governos nacionais como a China, e instituições supranacionais como a União Europeia e a Organização para as Nações Unidas.

Estes e outros aspetos são discutidos e expandidos na Conclusão, onde são recordadas as premissas que orientaram o desenvolvimento dos capítulos anteriores e são tecidas conclusões sobre o alcance do método, as suas vantagens e pontos a serem melhorados em linhas de investigação futuras.

## 1. TEORIZAÇÃO EM TORNO DA ECONOMIA CIRCULAR

Se atualmente é possível ter acesso simples e imediato a uma extensa variedade de comodidades, muito se deve ao modelo económico vigente – “extrair, transformar, descartar”<sup>1</sup> – que contribuiu para o desenvolvimento industrial veloz e para gerar um crescimento sem precedentes da economia, da urbanidade e do número de pessoas com acesso ao consumo global e a condições com qualidade de vida.

Contudo, o crescimento verificado não se circunscreve à génese de externalidades positivas. O modelo caracteriza-se também pela utilização excessiva de recursos, pelos desperdícios, perdas frequentes e significativas, ineficiências sistémicas e métodos ambientalmente hostis dos processos produtivos e dos métodos de consumo. Perante este facto, na segunda metade do século XX, multiplicaram-se os alarmes globais quanto à sua insustentabilidade, face à dimensão das consequências atribuídas ao crescimento económico e industrial nos ecossistemas e na sociedade.

Nesse período começaram a emergir os princípios que estão na génese do conceito da Economia Circular (EC). Creditada como um dos passos mais relevantes no sentido da consciencialização para a existência dos problemas gerados pela atividade produtiva está a publicação em 1962, do livro *Silent Spring* de Rachel Carson, onde a autora denuncia as consequências para os ecossistemas da produção industrial com recurso aos pesticidas, nomeadamente o DDT, questionando a crença cega no progresso e dando um contributo valioso no lançamento do movimento ambientalista.

Lançado o debate, as décadas subsequentes refletiram a importância das contestações e preocupações difundidas pela obra de Carson. A participação e organização de vários ramos da sociedade civil internacional em torno dos limites do crescimento, que originaram grupos de discussão como o Clube de Roma em 1968, bem como a reflexão iniciada pelos dirigentes mundiais em 1972 na Conferência de Estocolmo, foram contributos fundamentais para discutir e expor as insuficiências do modelo económico linear vigente e encetar esforços de construção de alternativas mais sustentáveis.

No ano seguinte, a então Comunidade Económica Europeia (CEE) inicia um período de hegemonia em matéria de desenvolvimento e produção de instrumentos e políticas de ambiente, com a aprovação do Primeiro Programa de Ação na área do Ambiente. Nesse documento, estão incluídos princípios como o da prevenção e o do poluidor pagador, máximas que, vertidas na legislação subsequente, estabeleceram condições propícias ao desenvolvimento e implementação de conceitos como o da EC.

O conceito de EC integra diversos contributos teóricos e práticos no sentido de um desenvolvimento mais sustentável e de uma economia restaurativa e regenerativa, favorecendo ações enquadradas com os seguintes princípios:

---

<sup>1</sup> Ellen Macarthur Foundation, *Rumo à Economia Circular: o racional de negócio para acelerar a transição*, 2015.

- Preservar e incrementar o capital natural fomentando políticas e ações favoráveis à regeneração dos stocks de recursos naturais e dos sistemas naturais onde se inserem, equilibrando o *inflow* de recursos preferencialmente com *inputs* de recursos renováveis;
- Otimizar o rendimento dos recursos, promovendo a sua circularização no mais alto nível de utilidade e valor económico pelo máximo de tempo possível;
- Favorecer produtos, serviços e modelos de negócio alicerçados em princípios e práticas de eficiência na produção e consumo, mitigando e excluindo a produção de resíduos e a poluição dos sistemas territoriais.

É mencionado pela primeira vez em 1977, no relatório de pesquisa para a Comissão Europeia, elaborado por W. Stahel e G. Reday, *“The Potential for Substituting Manpower for Energy”*, onde é abordada a visão de uma economia cíclica (*“economy in loops”* ou economia circular<sup>2</sup>) e o seu impacto na criação de emprego, competitividade económica, poupança de recursos, prevenção do desperdício e geração de resíduos. Stahel desenvolveu posteriormente o conceito em várias publicações, com destaque para o livro *“The Performance Economy”*, editado em 2006 e revisto em 2010. A primeira definição de Economia Circular surge apenas em 1990, na obra *“Economics of Natural Resources and the Environment”*, de D. W. Pearce e R. K. Turner.

As décadas seguintes são marcadas pelo reforço e precisão do conceito, a partir de outras noções e filosofias, como a ecologia industrial (R. Lifset e T. Graedel), a filosofia *“cradle to cradle”* (W. McDonough e M. Braungart), o biomimetismo (J. Benyus), entre outros.

Outro importante contributo para o desenvolvimento do conceito de EC foi a publicação, em 1987, do relatório *“O Nosso Futuro Comum”* pela Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Assembleia Geral da ONU em 1983 e presidida por Gro Harlem Brundtland, que assinalou a definição mais generalizada do conceito de Desenvolvimento Sustentável, que, em conjunto com a circularização da economia, se tornou um objetivo estruturante da transição da economia linear para uma EC.

No que respeita à legislação, os primeiros instrumentos legislativos inspirados nos princípios da EC remontam a 1994, na Alemanha, e incidem em particular sobre a gestão de resíduos. Com o novo milénio, assiste-se, à escala internacional, à disseminação da EC nas legislações nacionais, sendo assinalável a posição de liderança da China em termos de investimento nesta matéria, com a criação de vários projetos-piloto com base nas experiências das estratégias encetadas pela Alemanha e o Japão. Depois de 30 anos em que a EC se manteve ausente das prioridades políticas internacionais, em 2002, o gigante asiático assume formalmente o conceito como instrumento de política e, em 2008, cria legislação que promove a transição para o novo modelo, transversal a toda a estrutura económica – desde a promoção dos 3 Rs na sociedade e indústria, à conceção de produtos e promoção de sinergias industriais e de

---

<sup>2</sup> Ellen Macarthur Foundation, *School Of Thoughts – The performance economy*, 2018, <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy/schools-of-thought/>;

intercâmbio de conhecimentos entre universidades internas e estrangeiras -, dando novo vigor à EC no mundo.

No entanto, é apenas em 2010 que o conceito é apontado como um verdadeiro novo paradigma. Encarada como um marco fundamental no desenvolvimento da EC, a criação da *Fundação Ellen Macarthur* (2009) torna-se referência internacional nas matérias direta e indiretamente relacionadas com a EC, destacando-se os seus contributos para o desenvolvimento e difusão do conceito, bem como para o envolvimento e convergência de múltiplas entidades (grandes empresas, organizações civis e governos). Esta dinâmica resulta na publicação, em 2012, do relatório “*Towards the Circular Economy, Vol.1*”, onde se faz uma análise económica do potencial latente na transição de modelos económicos, tendo a União Europeia como estudo de caso, e em diversos trabalhos seguintes sobre o mesmo tema.

Depois do trabalho de sensibilização e esclarecimento público liderado por Ellen Macarthur, surge a produção do Pacote da Economia Circular da Comissão Europeia (Comissão Europeia, 2015), que marca um ponto de viragem na transição de paradigmas na Europa, onde são definidas metas ambiciosas de tratamento de resíduos e reciclagem para estimular a transição dos países-membros para uma EC.

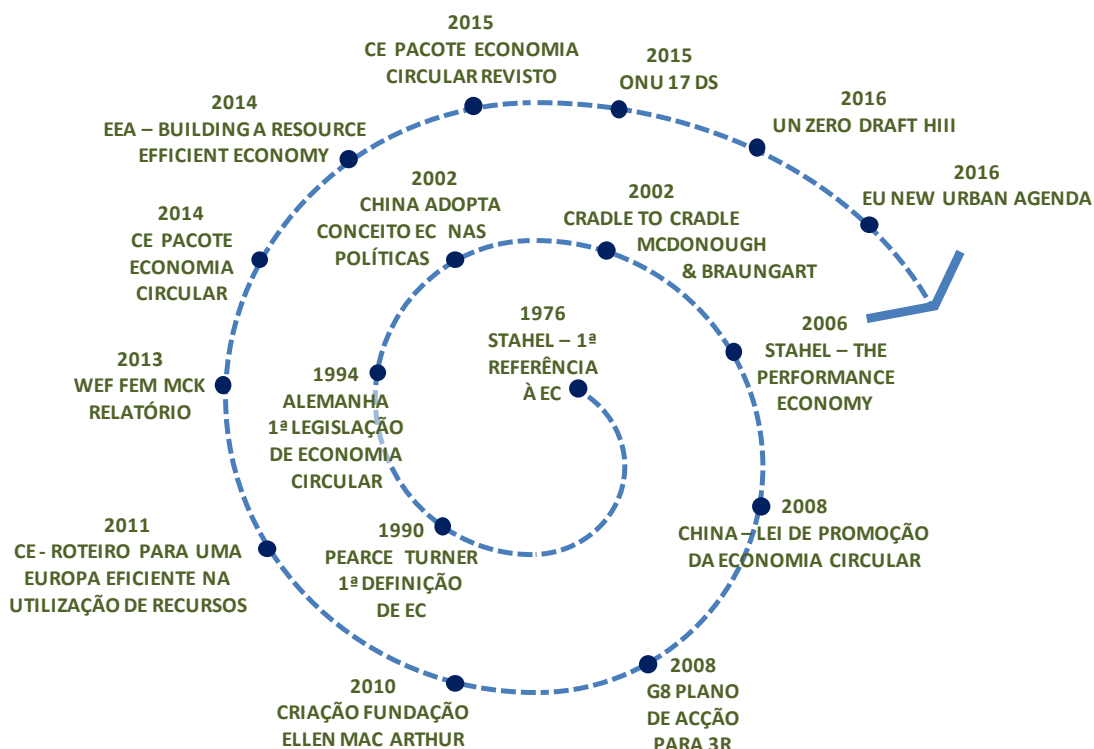
Em Portugal, em dezembro de 2017 é aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros nº190-A/2017, o Plano de Ação para a Economia Circular (PAEC), reforçando a Política Nacional de Ambiente; em outubro de 2018, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT) coloca o tema em discussão pública na esfera regional com o Seminário sobre “Território e Economia Circular”, realizado no âmbito da atualização do PNPOT, com diversos trabalhos e intervenções públicas sobre o tema, integrando, em 2018, a EC como Pilar da Estratégia para o território da RLVT no documento “Para uma Estratégia 2030 da RLVT” que visa contribuir para a preparação do próximo quadro comunitário 2021-2027”.

O PAEC (Resolução do Conselho de Ministros nº 190-A/2017, de 11 de dezembro) é o documento referência da política nacional para a transição para a EC, para o horizonte temporal até 2050, que materializa a ambição do Governo de Portugal em tornar a economia portuguesa eficiente no uso de recursos e neutra em carbono. Entre outros aspetos, consagra o conhecimento, a investigação e a inovação como elementos estruturantes da economia e respetivos agentes económicos e cidadãos consumidores; considera a economia e a prosperidade por ela gerada o mais inclusiva e resiliente possível; dinamiza e valoriza a sociedade através da transparência, participação pública e colaboração entre atores.

Para materializar o potencial da EC e concretizar os princípios inerentes ao conceito na escala regional, o PAEC apontou a elaboração de Agendas Regionais para adaptar esses princípios às especificidades territoriais de cada região, as quais devem ser desenvolvidas pelas CCDR com participação e colaboração ativa de municípios, CIM, universidades, empresas e associações civis. Para reforçar e impulsionar a transição do modelo económico nas regiões, as Agendas Regionais devem incluir uma estratégia que sirva de suporte a políticas, planos e programas. É nesse sentido que o documento “Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo”

(CCDRLVT, 2018), assume um carácter inovador no país, à escala regional. Nele, a CCDR-LVT define, dentro do quadro de políticas de base territorial, a Economia Circular como Pilar Estratégico para a promoção da competitividade internacional da RLVT, a dinamização da coesão territorial e o reforço da coesão social, apontando áreas estratégicas que, por sua vez, incluem linhas de ação, identificando as prioridades de partida para a sua concretização.

Figura 1: Percurso do conceito e da abordagem da Economia Circular



Fonte: DSDR Dossier prospetivo, CCDRLVT 2018

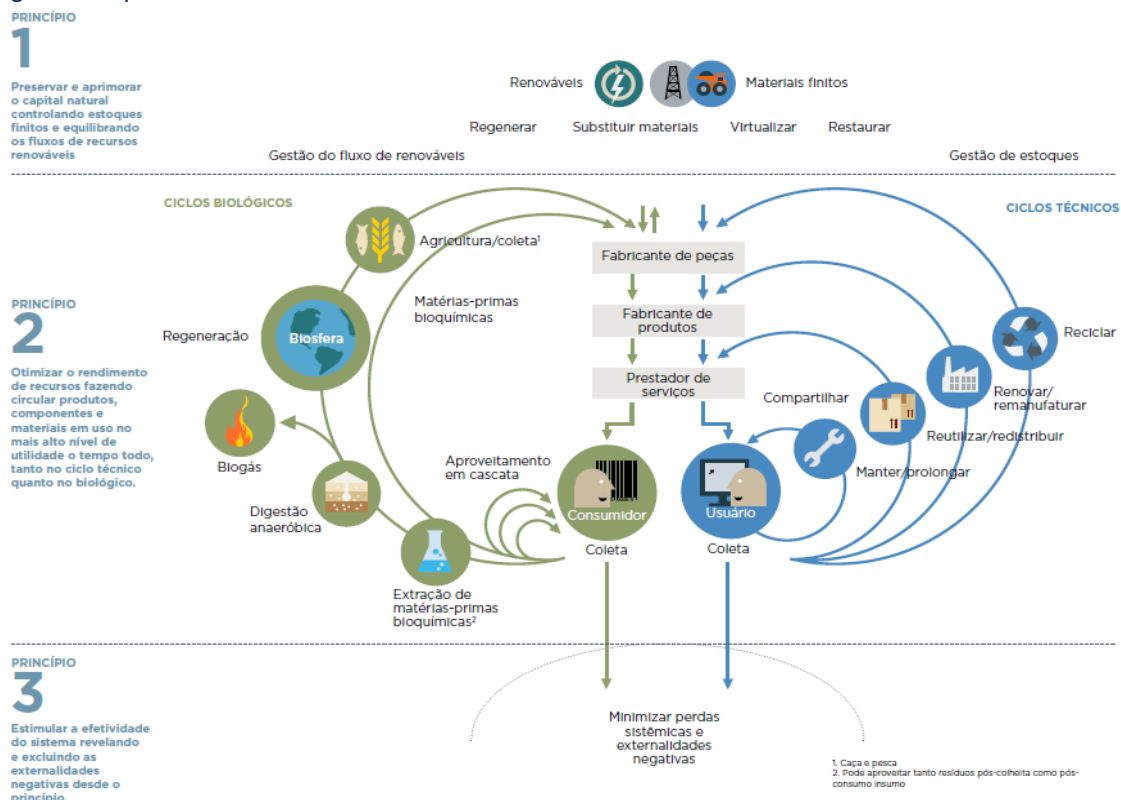
É ao nível regional/local que a EC converge com o território e respetivos temas disciplinares como o Ordenamento do Território e o Urbanismo, pelo que, numa avaliação sumária do PAEC, este assume-se como uma plataforma bem estruturada, que considera as questões de subsidiariedade inerentes às problemáticas territoriais e respetivas especificidades, promovendo um valioso contributo para a tentativa de territorialização dos princípios da EC – introduzindo o modelo nas cadeias de valor setoriais e respeitando as especificidades socioeconómicas dos territórios. Isto porque os territórios não são todos iguais nem se regem todos pelos mesmos processos nem obedecem às mesmas lógicas. Possuem diversidade de características e de dinâmicas, forças e fraquezas, diferentes realidades e problemáticas político-legislativas, culturais, económicas, sociais e ambientais, identificáveis através de valores variáveis e muitas vezes discrepantes de indicadores.

À escala supranacional, de onde é originário o volume mais significativo de diretivas e documentos de políticas de EC, e que compõem o referencial político e estratégico de EC da RLVT, é expressa a necessidade de territorialização dessas medidas, determinante para a eficiência e eficácia da transição de modelo económico na Europa. Como esclarece a Comissão

Europeia<sup>3</sup>, o quadro territorial da União Europeia é composto por um mosaico de realidades e regiões (28 países, 276 regiões, 1342 sub-regiões e dezenas de milhar de cidades). Esta riqueza territorial deve ser reconhecida e valorizada no sentido de salvaguardar o Desenvolvimento Sustentável dos territórios e regiões, a sua coesão e competitividade e respetivas condições de governança e qualidade de vida das populações.

No entanto, apesar do extenso processo de gestação do conceito, este ainda não é suficientemente robusto para determinar, de forma eficiente, soluções que respeitem outros âmbitos que não o setorial. A EC promove transformações profundas ao nível da produção e do consumo, nomeadamente numa abordagem aos materiais e recursos da economia (*inputs* físicos), com forte incidência territorial e nas relações inter-regionais. De facto, a EC incentiva a transição de uma existência humana com carácter intrusivo e insustentável nos territórios, para uma outra em harmonia e equilíbrio com os sistemas onde se localizam as atividades humanas, atuando numa reforma profunda da economia com base nos princípios restaurativos e regenerativos da natureza (Figura 2).

Figura 2: Esquema síntese Ellen Macarthur Foundation de Economia Circular



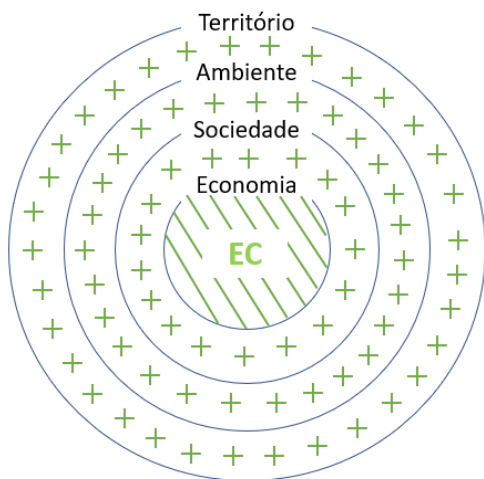
Fonte: Rumo à Economia Circular: o racional de negócio para acelerar a transição, Ellen Macarthur Foundation, 2015

Enquanto conceito com uma vertente económica vincada, possui ainda um âmbito de ação sobretudo setorial e mais circunscrito, comparativamente a outros desígnios (ESPON, 2018), o que pode resultar em sérias limitações, se se tiver em consideração especificidades de cariz

<sup>3</sup> Comissão Europeia, Territorial Dashboard. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=18&v=DkvRV7FcRrk](https://www.youtube.com/watch?time_continue=18&v=DkvRV7FcRrk)

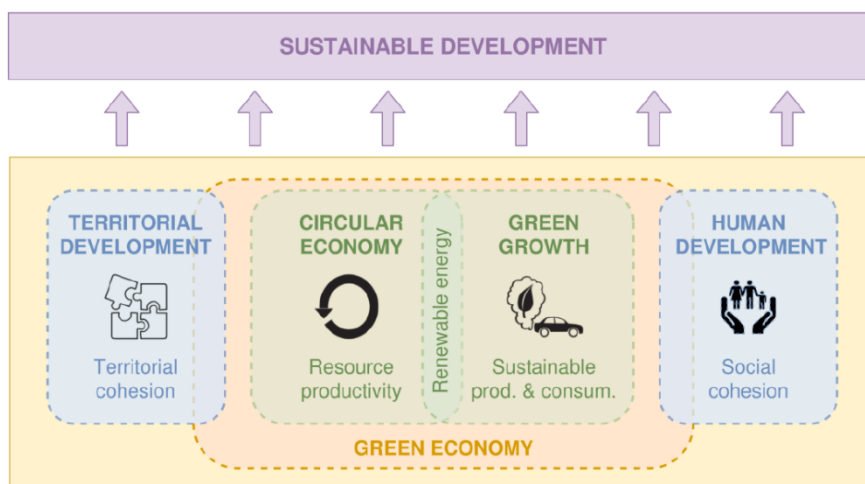
territorial, ambiental e social, não consideradas pelo modelo, mas sobre os quais exerce efeito (Figura 3). Por exemplo, uma de promoção e construção de simbioses industriais com base na EC deverá adequar-se às realidades específicas de cada território, sendo diferente a sua aplicação num município da Área Metropolitana de Lisboa da sua aplicação num município do interior alentejano se for inadequada às realidades específicas desse território. Para além de que, por defeito, esta pode ser uma medida que não se enquadre devidamente no âmbito territorial rústico, embora o potencial identificável no seu meio “predileto” seja replicável com igual qualidade de *outputs* se adaptado às especificidades territoriais.

Figura 3: Relação e articulação dos diferentes âmbitos dos sistemas territoriais e da EC



Refira-se ainda, tendo em consideração o papel global da EC defendido pelo ESPON (2018) para a materialização, com sucesso, da visão de Brundtland, da necessidade imperativa de articulação de medidas de EC com outras de naturezas diferentes, nomeadamente de âmbito territorial (Desenvolvimento Territorial), ambiental (Crescimento Verde) e social (Desenvolvimento Humano) (Figura 4).

Figura 4: Articulação da Economia Circular com outros conceitos na concretização do DS



Fonte: CIRCTER – Circular Economy and Territorial Consequences Report, ESPON, 2018



Em suma, sem considerar como territorializar essas políticas, nomeadamente ponderando o mosaico de contextos que caracterizam os territórios e lhes conferem identidade, complexifica-se e condiciona-se o sucesso das medidas/políticas, e retarda-se a transição de modelo. Julgamos ser fundamental refletir sobre como proceder para acelerar a transição para uma EC, pelo que a questão colocada é a seguinte: Como territorializar a Economia Circular? Como pode esta, por defeito, ajustar-se às necessidades e especificidades dos territórios?

## 1.1. Temas disciplinares para o território

Refletir, discutir e entender o território, domínio estruturante de todos os aspetos antrópicos e naturais, torna-se essencial para qualquer análise que pretenda servir a sociedade e suas instituições visando o incremento da qualidade das relações território-homem e vice-versa.

O território remete para uma porção da superfície terrestre, sujeita a vários usos e apropriações por indivíduos, grupos sociais e instituições. Trata-se de uma construção social baseada nas relações, nos usos do espaço e nas ideias construídas sobre esses mesmos usos, estando sujeito a diversas transformações (Canela, 2009, p.275). Como esclarece M. H. Canela (2009, p.276), o território pode ser concebido como a síntese das relações materiais e simbólicas das sociedades para com os espaços que ocupam, que define em grande medida o cariz da sua apropriação – desta forma, não é possível desagregar os vários domínios antrópicos da dimensão territorial pois encontram-se intrinsecamente relacionados.

Faludi (2013), referindo-se ao Relatório Schuster (1950), demonstra que a evidência sobre a importância ímpar do território reside no facto de quase todas as atividades antrópicas dependerem do espaço, um recurso limitado, e que a localização onde estas são desenvolvidas pode afetar a concretização dos objetivos definidos pelas comunidades (Faludi, 2013, *apud* Committee on Qualifications of Planners, 1950). Estes objetivos estão transversalmente presentes nas políticas e estratégias, que se destinam a influenciar as decisões, ações e todas as atividades a ter lugar nos territórios.

Qualquer intervenção sobre o território deve permitir uma visão integrada destes e outros elementos, sob pena de ser, na sua conceção, desajustada. A atuação com foco no território é essencial para promover lugares, regiões, países e supra-regiões mais sustentáveis. No sentido de uma civilização ecológica e do desenvolvimento dos territórios – que enfrente os complexos desafios contemporâneos -, somos forçados a adotar novas soluções. Posto isto, existe atualmente consenso sobre o argumento de que o enfoque nas questões territoriais é fundamental para sermos coletivamente bem-sucedidos nessa caminhada, traduzindo-se em estratégias que perseguem mais coesão territorial, qualidade de vida, territórios e ecossistemas mais sistémicos.

Por isso, é frequente encontrar o território no centro da discussão sobre as dimensões económicas, sociais, ambientais, políticas/institucionais e culturais, assim como na formulação de políticas públicas, nomeadamente no contexto europeu e dos Estados-membros, onde se regista a intenção de reforçar a sua importância nas agendas políticas (Santinha e Marques, 2012). Afinal, a transversalidade da dimensão territorial encontra-se inscrita na amplitude da

influência que possui sobre os desígnios que formalmente atribuímos aos aspetos e processos antrópicos, sejam eles de teor económico, social, cultural e/ou ambiental. Estes afetam e são afetados pela dimensão local.

A organização do território resulta de várias componentes intrínsecas ao mesmo, que se podem posicionar como recursos/vantagens ou constrangimentos e que tendem a criar desigualdades de desenvolvimento (os territórios não são homogéneos) (Alves, 2007). Essas desigualdades surgem no âmbito das relações funcionais que os grupos sociais estabelecem com o território na satisfação das suas necessidades (dimensão material), cuja relação é espelhada nos valores e aspetos culturais e identitários atribuídos ao território por esses atores (dimensão simbólica) (Pereira, 2016).

São as diferenças entre os territórios que conduzem à necessidade de fazer incidir, em qualquer abordagem, uma objetiva territorial que cimente a ação. Uma perspetiva focada no território permite que as propostas orientadas para a transição de modelo económico incidam na territorialização das soluções, fomentando a subsidiariedade das mesmas, e por isso, tornando-as mais ajustadas às especificidades e necessidades de cada caso/território e respetivas populações e organizações. Destaque-se o recém-aprovado PAEC (Resolução do Conselho de Ministros nº 190-A/2017), cuja sensibilidade a estes temas está implícita na proposta de ação para o desenvolvimento das Agendas Regionais para a Economia Circular e territorialização de estratégias de aceleração para a EC, alavancadas pelo apoio de fundos públicos.

Opondo-se ao efeito promovido pelo modelo económico linear, a EC incute uma reforma profunda nas atividades e hábitos globais. Desta reforma resultam novas lógicas económicas, sociais, ambientais e territoriais, cimentadas sobre uma nova perspetiva relativamente ao uso dos materiais e energia. Considerando o mosaico de contextos que caracterizam os territórios e lhes conferem identidade, bem como a diversidade de matrizes de exigências, com suporte em diferentes crenças, estruturas administrativas, estratégias, visões, objetivos e modelos de desenvolvimento dos territórios, a eficácia da concretização das variáveis e princípios “circulares” nos territórios e o sucesso na transição de modelo económico só podem ser salvaguardados com o devido acondicionamento da matéria das políticas e medidas de EC às especificidades de cada território, nomeadamente, a dimensão material e simbólica que o caracteriza.

Um bom Ordenamento do Território (OT) é, segundo João Teixeira (2013), uma componente chave na instituição de um novo paradigma de desenvolvimento na Europa e no Mundo (a “Nova Era”). E nas urbes, onde estão localizadas as dinâmicas económicas, sociais, ambientais e territoriais mais intensas e importantes, o autor invoca uma diversidade de problemáticas cuja resolução só pode ser conseguida com uma abordagem territorial esclarecida e holística. Nas cidades, os urbanistas e profissionais do Planeamento e Ordenamento do Território, possuidores de uma perspetiva territorial ímpar e com um entendimento global das questões e dinâmicas urbanas, devem liderar os esforços dessa mudança no sentido de materializar uma visão de desenvolvimento sustentável e prospetivo dos territórios, de coesão (social,

económica e territorial), de descarbonização da economia e valorização dos territórios, de territórios economicamente circulares.

Uma abordagem integrada aos desafios do século XXI, onde se inclui a transição de modelo económico, depende da atribuição de competências e recursos às entidades competentes para, reunindo todas as partes, discutirem transversalmente os territórios e respetivas problemáticas. No centro de uma visão comum, deve incluir-se, desta forma, o território, dimensão transversal a todas as outras, sendo esta discussão e trabalho de criação público e privado, mediada pelos profissionais do território, como defende a CEU-AUP (2013).

Como refere o Ministro do Ambiente do XXI Governo Constitucional, João Pedro Matos Fernandes<sup>4</sup>, relativamente ao Programa de Ação da nova versão do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), “o território tem de estar no centro das políticas públicas. Não podemos continuar a produzir políticas setoriais (...) mas sim perceber o território como um agente de transformação, do qual temos de saber tirar o máximo partido, e ao qual temos de saber impor limites”. Às políticas públicas e iniciativas públicas e privadas de EC deve estar imperativamente subjacente a dimensão territorial como forma de zelar pela eficiência na sua implementação – princípio que é defendido pela EC.

Deste modo, o OT deve constar no centro do processo de transição de paradigma económico. É esta a doutrina que estrutura as intervenções no território e através da qual, se manifesta a sua transformação em todos os aspetos, edificando os princípios das disciplinas e técnicas que estudam e intervêm no território (urbanismo, geografia, arquitetura, engenharia civil, paisagismo, economia, etc) e respetivos profissionais – é esta a matéria responsável por mediar os desígnios setoriais nos territórios, constituindo-se como estruturante no sentido de “integrar políticas territoriais, tecnológicas, sociais, económicas e ambientais, visões, estratégias, objetivos, programas, planos e ações” (Teixeira, 2013, p.2).

## 1.2. Disciplina e técnica

A relevância do OT (e do Urbanismo) neste novo cenário equacionado pela EC está consagrada numa breve passagem na Declaração de Cascais, documento aprovado no âmbito da 10ª Bienal das Cidades e dos Urbanistas da Europa (2013): “A sustentabilidade do ordenamento do território e do urbanismo é um fator chave para que os seres humanos vivam de acordo com os “limites de crescimento” da Terra”.

O mesmo documento defende que a atualidade se caracteriza pela sua faceta resolutiva e decisiva. A sociedade está a passar por um complexo período reformatório, marcado pela urgência da transição da Era Industrial para a Nova Era. A caminhada para uma “civilização Ecológica” é baseada substancialmente nas alterações culturais com efeitos diretos e indiretos no funcionamento do modelo económico, nomeadamente na forma como acontece a produção e o consumo. Essas transformações podem ser condensadas numa frase de João

---

<sup>4</sup> Consultar em <https://www.publico.pt/2018/05/02/sociedade/noticia/ha-uma-nova-agenda-nacional-para-preparar-portugal-2030-1815939> (02/05/2018);

Teixeira (2013, p.2) “Mais já não é melhor”. No sentido de instituir um modelo económico mais inteligente e sustentável, princípios como a eficiência, o pensamento sistémico, a valorização, circularização e otimização da produtividade dos recursos necessitam ser disseminados e popularizados. Por sua vez, contribuem para descolar o foco da ação da economia do uso dos recursos aliado ao crescimento, passando a sua atividade a estar vinculada ao desenvolvimento sustentável e inteligente dos territórios, à sinergia, inovação tecnológica – ambiente, à incorporação dos valores culturais e territoriais, e à recuperação e conservação dos ecossistemas.

A estas mudanças universais, que convergem para o estabelecimento de uma sociedade sedeada nos princípios da EC, seguem-se reformas na forma como encaramos e abordamos os territórios. Segundo João Teixeira (2013, p.2), este momento é uma oportunidade para reavaliar políticas, instituições, objetivos, metodologias, modelos, renovar pontos de vista e adaptar/ajustar práticas quotidianas, que têm reflexos na disciplina e na técnica. Face às novas problemáticas e desafios que se colocam no decorrer do estabelecimento deste novo paradigma, as que têm o território no seu cerne - o ordenamento do território, o urbanismo, a geografia, a arquitetura, a engenharia civil, o paisagismo, a economia, etc -, sofrem alterações nas suas convenções de forma a integrar novas teorias, novos objetivos, novos movimentos e novas metodologias, que possibilitem desenvolver e integrar políticas territoriais, tecnológicas, sociais, económicas e ambientais, visões, estratégias, objetivos, programas, planos e ações que conduzam à Nova Era. Assiste-se ao início da sucessão de um novo paradigma, baseado nos territórios estruturalmente limitados.

As cidades são o principal destinatário dessas alterações. Klaus Toepfer constatou, em 2005, que a batalha pelo Desenvolvimento Sustentável seria decidida no ambiente urbano (Lemos, 2018, p.60), resultado da significativa centralidade social, demográfica, política/administrativa, económica, ambiental e tecnológica que estes territórios capitalizaram durante a contemporaneidade. Destacam-se as megacidades que correspondem a regiões metropolitanas concentradas e/ou polarizadas, com concentrações demográficas que ascendem aos 10 milhões de habitantes e que correspondem a complexos “cubos de Rubik” no que respeita ao Planeamento e Ordenamento do Território do seu tecido, infraestruturas e equipamentos, processos, impactos, sustentabilidade e resiliência.

Como demonstra P. Lemos (2018), a tendência que se afirma é a destes sistemas virem a acumular mais centralidade e importância durante as próximas décadas, e proporcionalmente, intensificarem e complexificarem-se os seus problemas sociais e ambientais, bem como afirmarem-se como “polos de insustentabilidade”. O aumento da população urbana, maiores concentrações demográficas, o aumento da classe média e o maior consumo de recursos naturais e energia, o crescimento das urbes desordenado e caótico e os problemas sociais e ambientais associados são apenas algumas das tendências expetáveis. Como defende o mesmo autor, “Só a transição para um modelo circular poderá tornar sustentáveis as cidades” e oferecer uma solução permanente para os múltiplos problemas sociais e ambientais que vigoram nas urbes, e manter na sua base inalterado o modelo de consumo e produção de base capitalista que os países desenvolvidos desejam sustentar, e ao qual aspiram globalmente os países em desenvolvimento.

Segundo o Conselho Europeu de Urbanistas e a Associação dos Urbanistas Portugueses (CEU-AUP, 2013, p.1) “a força específica do planeamento do território [e do Ordenamento] assenta na sua capacidade de proporcionar oportunidades e contrariar as ameaças que colocam as novas realidades. Tal inscreve-se numa perspetiva de longo prazo e na urgência das ações prioritárias”. Neste sentido, o Urbanismo, disciplina e técnica do território responsável pelo planeamento e ordenamento das cidades, permite às comunidades formular as suas visões estratégicas, e promover lugares habitáveis de qualidade e sustentáveis. Importa agora estudar como moldar o Urbanismo para que este faça transitar o metabolismo das cidades de linear para circular.

Para o OT esta transição acarreta vários desafios que exigem soluções inovadoras para adequar a sua ação à nova visão das cidades, das regiões e dos territórios, uma visão assente no novo paradigma, o dos territórios estruturalmente limitados. Como defende João Teixeira (2018), está a chegar uma nova ciência do Planeamento e do Ordenamento do Território, baseada no metabolismo urbano e regional.

### 1.3. Urbanismo

A importância do Urbanismo na transição para uma economia mais circular e no sentido de um desenvolvimento mais sustentável dos territórios está patente no seu papel como disciplina e técnica do estudo e organização do espaço urbano, bem como na afirmação de Klaus Toepfer, que em 2005 reiterou que a batalha pelo Desenvolvimento Sustentável será vencida ou perdida no ambiente urbano (Lemos, 2018, p.60).

Nas últimas décadas, as cidades afirmaram-se como o principal motor das economias desenvolvidas, assumindo-se como centros de produção e consumo, de cultura e património, de conhecimento e inovação, de qualidade de vida e emprego, de impactos sociais e ambientais. Mas não somente destas, das economias emergentes também, onde estas estão a assumir um protagonismo enquanto megaestruturas de proporção regional e de complexidade ímpar, afirmando-se localmente e internacionalmente como territórios dinâmicos e de grande centralidade, alicerçada na promoção de oportunidades e valias para as pessoas e entidades que as procuram, mas também como geradores de problemas ambientais e socioeconómicos que urge resolver, quer pela sua dimensão e densidade, que pela magnitude dos impactos gerados.

Em 2008, pela primeira vez na história da humanidade, a população residente em áreas urbanas iguala a população a viver em áreas rurais. Em 2050 perspetiva-se que esse valor chegue aos 66%, o que no contexto europeu é já uma realidade. Neste contexto destacam-se as megacidades, cuja população é superior a 10 milhões e que em 2030 podem vir a albergar 9% da população mundial mantendo a atual tendência de investimento e crescimento urbano.

As urbes fornecem aos seus residentes muitas e variadíssimas comodidades. Desde mais e melhores possibilidades de emprego, com as maiores e mais influentes empresas localizadas

nos seus centros; acesso notável a educação e à cultura, cuidados de saúde especializados e outros serviços públicos e privados; a urbe foi inclusivamente romantizada ao longo de séculos como uma bolha física que protege a sua população da pobreza e do obscurantismo. Pelas facilidades facultadas, as cidades afirmam-se como destinos de excelência para aqueles que procuram fazer evoluir a sua situação e a do seu agregado e conquistar qualidade de vida, verificando-se fenómenos migratórios de diversas naturezas no sentido das urbes mais dinâmicas (rural-urbano, pobre-rico, em conflito-em paz, etc). Na Europa, 73% de todos os empregos e 80% da população em idade ativa (25-64) com ensino superior residem em áreas urbanas e suburbanas (Lemos, 2018, p.60).

O reverso da medalha é que mais vantagens para as populações estão diretamente relacionadas com maior pressão demográfica, ambiental, suscetibilidade do sistema a fatores externos e conseqüente produção de externalidades negativas. O aumento da população nas cidades implica um maior consumo de recursos e o modo de vida urbano – e aspetos importantes como a densidade urbana e a organização espacial -, impele ao consumo quer de produtos quer de serviços. A melhoria das condições económicas dos seus habitantes traduz-se proporcionalmente no aumento em quatro vezes da exigência individual de recursos materiais e energéticos para manter as aspirações de uma qualidade de vida característica de classe média e média-alta ocidental, seja no consumo quotidiano ou nas práticas de mobilidade (Lemos, 2018, p.60). Na China, estima-se que esta classe venha a incluir cerca de 780 milhões de cidadãos em meados da próxima década, com a maioria destes indivíduos a viver nas cidades e áreas suburbanas. São cerca de 10% da população mundial apenas neste país asiático, tendo em conta as estimativas populacionais e demográficas para essa década<sup>5</sup>, a adquirir poder de compra e possivelmente hábitos de consumo equiparáveis aos da população de países ocidentais, consumo esse equivalente a quatro planetas Terra se se tiver em conta os valores de consumo da população norte americana<sup>6</sup>.

O crescimento rápido e de grandes proporções das necessidades de recursos introduz desafios no abastecimento local, obrigando ao recurso à importação e, conseqüentemente, ao incremento da dependência externa e à fragilização dos territórios. Esta dependência pode ir desde produtos e materiais supérfluos, até casos extremos de carência de recursos de necessidade primária como são a água potável, a energia e o espaço.

Para responder a necessidades da esfera económica, frequentemente regista-se uma construção caótica e insustentável das urbes, que contribui para a criação e manutenção de inúmeros problemas socioeconómicos e ambientais, como desigualdades, pobreza, segregação e conflitos sociais, *stress* e poluição com impactos na saúde pública em geral. As cidades concentram as maiores fontes de poluição do ar de que há registo, sendo responsáveis por até 80% das emissões de todos os gases com efeito de estufa (Lemos, 2018, p.61). Devido ao volume do consumo e produção de resíduos, que afetam também os sistemas hidrográficos e a biodiversidade locais, estes são também os sistemas mais vulneráveis a fatalidades como o défice de água potável, fenómenos climáticos extremos, epidemias, entre outros.

<sup>5</sup> Dados do Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas, <http://www.un.org/development/desa/en/news/population/world-population-prospects-2017.html>;

<sup>6</sup> Dados do Global Footprint Network, <http://www.footprintnetwork.org/>;

Estas não são, porém, condições de partida inerentes às urbes. A aparente falta de preparação e resiliência para responder a determinados fenómenos e necessidades das populações resulta, geralmente, da construção e expansão do tecido urbano desprovida de planeamento e ordenamento, de uma visão comum e da desconsideração pelo bem coletivo. Associado aos princípios dominantes no poder público decisório, e gestão e coordenação mais ou menos eficiente dos interesses privados, a transformação das cidades resulta do somatório de dinâmicas socioeconómicas, conjunturas políticas, pressões e respetivo cariz dos interesses públicos e privados e consequentes medidas e políticas. O produto dessas decisões e influências são a qualidade da organização do tecido e a sua forma, bem como as comodidades e problemas de várias naturezas concebidas pelas urbes, que devem ser endereçadas pelas disciplinas responsáveis pelo estudo do sistema urbano e da produção teórica e metodológica das práticas de organização do seu tecido.

O Urbanismo contribui, nesse sentido, para a manutenção dos recursos partilhados (CEU-AUP, 2013): a terra, o ar e a água, promovendo um planeamento do território eficaz assente na capacidade de explorar as oportunidades e contrariar as ameaças que impõem as novas realidades segundo uma lógica de longo prazo e urgência das ações prioritárias, procurando dotar as cidades de condições de habitabilidade ideais e qualidade de comutação, assente num futuro que contemple a sustentabilidade da vivência urbana.

O Urbanismo corresponde à relação do espaço edificado que, em constante transformação, suporta e organiza as dinâmicas urbanas. Enquanto disciplina que estuda a organização do espaço urbano, ocupa-se da elaboração dos planos de uso do solo e também de regulamentos locais no domínio do ambiente e da edificação. É também responsável por conduzir e mediar o processo decisório político para resolver as exigências antagónicas – públicas e privadas – que designam a integração espacial e os seus programas de desenvolvimento nos centros urbanos. À escala urbana, os princípios do Urbanismo regem tanto a teoria como a prática do OT, que materializa a visão global das respetivas autoridades para o território na organização dos usos do solo e coordenação e participação dos atores. Estes são maleáveis e permeáveis à evolução da sociedade e às leis e políticas que regem o OT, conferindo uma dinâmica de aprimoramento e ajustamento dos conteúdos às necessidades e convenções de cada época.

O Conselho Europeu de Urbanistas e a Associação de Urbanistas Portugueses (CEU-AUP) esclarece, na Carta Europeia do Urbanismo (2013, p.2), que o Urbanismo se comporta como um instrumento “útil e criativo” independente do quadro administrativo em que intervém. Este é um aspeto importante desta disciplina, pois permite que o conceito descole de convenções prescritas, assuma facetas inovadoras e se mantenha atual perante os problemas e insuficiências, quer da realidade territorial, social e institucional onde opera, quer do quadro conceptual, como foi o caso da transição ocorrida na segunda metade do século XX de um paradigma racionalista e funcionalista, para um sociocrático, com menos ênfase nas questões económicas e promotor de princípios e práticas mais “*environmental friendly*”.

A EC emerge do historial de medidas de incentivo à mudança de paradigma económico assente na erosão do capital natural, para um sistema disruptivo, “restaurador e regenerativo”,

fundado em torno de paradigmas adeptos do ambiente e da sustentabilidade. O motor desta transição assenta no incentivo e desenvolvimento de modelos de negócio, estratégias colaborativas e produtos e serviços centrados no uso eficiente de recursos, com potencial para fundar em torno dos seus princípios, cidades mais sustentáveis, inteligentes, tecnológicas e promotoras dos valores culturais e territoriais. Como conceito relevante, a predisposição e iniciativa privada para a transição deve ser incentivada por intermédio de legislação e políticas territoriais promotoras da alteração das práticas e hábitos enraizados no sistema económico das cidades. O Urbanismo enquanto disciplina e técnica que recorre ao ordenamento do espaço urbano para influenciar comportamentos, deve presidir à promoção de planos de uso do solo e de regulamentos locais no domínio do ambiente e da edificação que fomentem a transição para uma EC. Deve, para isso, estabelecer como prioritária, uma hierarquização dos seus princípios, objetivos e visão, a compactuar com a urgência da transição para um paradigma económico mais circular, beneficiando práticas de urbanismo e políticas de âmbito territorial revistas no quadro concetual da EC.

Um bom exemplo de aplicação dos princípios de EC associada ao território, urbanismo e ordenamento, foi o que ocorreu no âmbito das operações e políticas de regeneração urbana, concluídas em 1998, e que resultaram na construção do Parque Expo, em Lisboa. Sobre um espaço portuário completamente estagnado e contaminado foi construída uma “montra” para a metrópole Lisboa – com orientação para o rio Tejo, como referido<sup>7</sup> por Ana Patrícia Faria Pereira, fator que foi decisivo no despoletar da decisão – que regenerou e dinamizou a economia de uma área da cidade periférica e simultaneamente estratégica, e com graves problemas ambientais e socioeconómicos e recuperou e potenciou o seu valor.

A EC pode beneficiar o Urbanismo e o OT, na medida em que promove uma metodologia alicerçada na eficiência, uso e gestão racional e sustentável dos recursos, e conservação e maximização do seu valor e tempo de vida útil. No entanto, não é, nem deve ser encarada como uma revolução no campo concetual do Urbanismo. Este já possui uma matriz de princípios muito sólida no que respeita ao território e ao ambiente, vértices com bastante influência no atual paradigma, e a EC depende do Urbanismo e das cidades para consolidar a transição de modelo económico. A EC possui um conjunto de princípios tangíveis e inovadores, bem fundamentados e estruturados que prometem auxiliar na gestão e planeamento de uma das dimensões mais complexas dos sistemas urbanos, as interações entre os sistemas económicos e sociais às diferentes escalas, inscritas em domínios e atividades como a produção industrial e agroalimentar, o consumo e a gestão de resíduos. Dos princípios que conferem identidade à EC, o Urbanismo deve beneficiar deste novo modelo para responder a desafios comuns ao da EC, como a preservação e incremento da saúde e higiene públicas, o combate às alterações climáticas e a preservação e conservação dos ecossistemas, a Coesão Territorial, a transição de paradigma energético e os sistemas em rede e inteligentes. Deste modo, o Urbanismo é favorecido pelo contributo teórico e prático da EC para, por exemplo, incrementar a qualidade do seu diagnóstico e entendimento dos fluxos, inspirando-se em metodologias como o metabolismo urbano.

---

<sup>7</sup> Ana Patrícia Faria Pereira, *O Parque das Nações em Lisboa: uma montra da metrópole à beira-Tejo*, 2013.



O Urbanismo deve assumir uma faceta de maestro da transição de paradigma nas cidades, estas que são destinos estratégicos para a transição para uma EC e para um desenvolvimento mais sustentável, como reforça a visão do CEU, da AUP e do conjunto de atores internacionais que assinam o Pacto de Amesterdão. Como defendem estas entidades (CEU e AUP): “Cidades dinâmicas e eficientes, construídas sobre os ideais e princípios da sustentabilidade têm um alcance que se estende às áreas rurais, fortalecendo e incrementando a qualidade de vida”.

#### 1.4. Ordenamento do território

A relevância do OT (e do Urbanismo) neste novo cenário equacionado pela EC está consagrada numa breve passagem na Declaração de Cascais, documento aprovado no âmbito da 10ª Bienal das Cidades e dos Urbanistas da Europa (2013): “A sustentabilidade do ordenamento do território e do urbanismo é um fator chave para que os seres humanos vivam de acordo com os “limites de crescimento” da Terra”.

O recurso a documentos de referência como a Declaração de Cascais (2013) e a Carta de Torremolinos (1983), permite entender o conceito do OT a partir de três questões essenciais (“O quê?”, “Para quê?” e “Como?”) e discutir a sua relevância na transição de paradigmas.

O OT remete para a ação de “ordenar” as diferentes componentes que integram o território, contrariando a evolução espontânea, associada ao somatório de iniciativas avulsas geradas pelas dinâmicas económicas e sociais. Essa ação considera-se refletida e voluntária, revertendo para uma transformação da organização do espaço, que tem subjacente objetivos e destinatários. A Carta de Torremolinos (1983) interpreta o OT como sendo a “expressão espacial das diferentes políticas (económica, social, cultural, ambiental) de uma sociedade”.

Através da promoção de “uma cultura de ordem” (“*a culture of order*”) (Van der Cammen, *et al*, 2012) para os territórios e sociedades, a humanidade promove importantes feitos, como a criação das cidades e a manutenção e evolução da vida em sociedade. A Constituição Portuguesa estabelece que o OT é uma responsabilidade capital do Estado, cuja organização espacial dos usos, atividades e dinâmicas económicas, sociais e ambientais interessa ordenar no sentido de promover o bem-estar e desenvolvimento continuado e sustentado dos territórios e comunidades (Ferrão, 2014). Como conceito, o OT é indissociável de outros como o desenvolvimento regional e coesão territorial, cujos âmbitos são muito próximos. Como política pública, as noções de interesse público, planeamento e território estão, segundo o autor, no cerne do OT.

O OT, segundo a Carta de Torremolinos (1983), visa materializar desígnios como o desenvolvimento socioeconómico equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida das populações, a gestão eficiente dos recursos naturais e proteção do ambiente, e a utilização racional do território, incidindo na conciliação das especificidades dos diferentes usos. A sua ação apoia a concretização e integração de propósitos invocados em leis, programas, planos, políticas, visões, estratégias e ações com base territorial, como o Desenvolvimento

Sustentável, o incremento da competitividade dos territórios e a sua valorização, a coesão económica, social e territorial (como aliás refere o Tratado de Lisboa, 2007), e a integração de processos baseados na subsidiariedade, equidade e governança.

Para atingir estes objetivos, o OT promove, segundo a Carta de Torremolinos (1983), o envolvimento das populações (Democrático), a coordenação de políticas setoriais com expressão territorial (Global), as especificidades dos territórios, conciliando todos os fatores intervenientes da forma mais racional e equilibrada possível (Funcional), e projeta no futuro o desenvolvimento desejável da sociedade (Prospetivo).

No entendimento de Domingo Gómez Orea (2008, p.31), o OT corresponde a um instrumento preventivo, que ao contemplar as várias dimensões do território, promove um contributo metodológico estreitamente baseado e relacionado com princípios e preocupações de natureza ambiental, e que incide na organização das atividades humanas no sentido do Desenvolvimento Sustentável das regiões. O conceito resulta da necessidade de adequação das comunidades ao território disponível e de correção de desequilíbrios territoriais, que obedece a determinados critérios e prioridades.

Dado que os sistemas territoriais não são homogéneos nas suas características e funcionamento (o OT distingue entre urbano e rústico), impõe-se, no ato de planear e ordenar, ter em consideração essas diferenças. Parte-se do princípio que qualquer solução pré-concebida, passe por um processo de adequação às características dos locais, regiões (territórios) e isso está patente na essência do ato de ordenar o território, que não se sujeita a “moldes feitos”.

Com uma plataforma de ação tão ampla e dinâmica como é o território, o OT e os profissionais ligados às questões, disciplinas e técnicas, desenvolveram, desde a sua génese, um trabalho continuado de adaptação às exigências do objeto do seu trabalho – o território –, adequando-o às problemáticas e tendências que marcaram cada período. Como afirma João Teixeira (2013), “a sociedade está num ponto de viragem, na transição do final da Era Industrial para a Nova Era” o que acarreta novos desafios para o OT. Num esforço para enquadrar o OT neste período transitório para os territórios e para o conceito, a 10ª Bienal de Cidades e Urbanistas Europeus consagra na Declaração de Cascais, práticas, princípios e desafios que definem o novo rumo para o conceito e para os profissionais do Planeamento e Ordenamento do Território, caracterizado pela visão da “vida urbana sustentável do pós-crise”, e que se pretende disseminar nos territórios – cidades e regiões.

A nova tendência universal que se instala, baseada nas alterações culturais com efeitos diretos e indiretos no funcionamento do modelo económico, nomeadamente na forma como acontece a produção e o consumo (Teixeira, 2013), norteia esta transição. Esta tendência segue paralela à revisão de legislação, políticas e documentos de planeamento, de conceitos como Desenvolvimento Sustentável, coesão social, económica e territorial, desenvolvimento regional, governança territorial, entre outros. Torna-se, assim, necessário um conceito com valências que integrem nos territórios esses princípios e desígnios. “Na caminhada para uma civilização Ecológica” (Teixeira, 2013), exigem-se novas soluções para o território, a renovação

de pontos de vista, de metodologias e de práticas, a permeabilização de novos conhecimentos e de novas técnicas, a reconstrução cultural, institucional e legislativa adequada às novas exigências, consubstanciada por uma sucessão de paradigmas. É sustentável defender que há hoje um entendimento de referência sobre como abordar o OT, e da importância de assegurar a integração dos princípios da EC. O desafio estará na concretização.

Quem estuda as questões territoriais, rapidamente identifica, durante o século passado, duas correntes do pensamento (ambiente e território), que se desenvolveram em paralelo e acabaram por se complementar e estar na base das profundas alterações culturais e institucionais decorrentes da crescente permeabilidade e sensibilidade às problemáticas ambientais e territoriais. Durante esse período, foram publicados estudos revolucionários como o de Rachel Carson, *The Silent Spring* (1962), emergiram grupos civis como o Clube do Roma (1968) e foram amplamente discutidas temáticas como os limites do crescimento (1972). Foi também reunido consenso político em várias ocasiões (ex.: Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, 1972) sobre as insuficiências do modelo de crescimento vigente e os seus impactos no ambiente, na qualidade de vida, nos incrementos tímidos e desiguais dos indicadores socioeconómicos e dos problemas identificados (ex.: desemprego, segregação social, etc) nos desequilíbrios regionais, entre outros. Em resumo, a ascensão teórica e prática destes dois domínios, acabou por convergir na crise do paradigma funcionalista, que ditou mudanças radicais na sociedade, nas suas instituições e no planeamento e OT.

Durante muito tempo, o OT centrou a sua ação na normatividade da regulação da transformação do uso do solo, na aposta numa perspetiva funcionalista e racionalista de abordar os desafios (o urbanista como o “solucionador de todos os problemas”), que colocava o ênfase nas questões económicas e subordinava os territórios ao desígnio absoluto e insaciável de expansão e crescimento económico, e a discussão de políticas e o futuro dos territórios e populações concentrava-se na Administração pública e suas instituições. Mais recentemente, o OT assumiu um registo mais sociocrático, passou a incorporar nos seus processos e julgamentos as questões territoriais, ambientais e sociais, passou a valorizar o território e suas especificidades, a estimular a competitividade, a sustentabilidade, a coesão, a equidade e a descentralização e subsidiariedade político-administrativa do planeamento e ordenamento (governança), e a focar o seu âmbito na promoção do desenvolvimento em detrimento do crescimento, produto de um contributo global, multimodal e multidisciplinar.

A adoção deste novo paradigma do OT pauta-se por mudanças profundas na estrutura concetual, de princípios e metodologias, mais adequadas às exigências e necessidades dos territórios na transição para este novo século. Trata-se de uma “conceção mais abrangente, integrada e estratégica, assente na interação e cooperação entre atores e na coordenação de diferentes políticas de base territorial e setoriais em torno de uma agenda territorial comum de natureza prospetiva”; por outras palavras, passou a ser uma “nova forma de governança” destinada a integrar e conciliar o denso e complexo espetro de contributos dos atores do território e a gerir paralelamente, de forma eficiente, a diversidade de interesses e valores da sociedade sobre o território (Pereira, 2016).

É neste contexto que hoje se assiste a nova mudança económica, social, ambiental e territorial, para a qual o conceito de EC contribui, pondo em causa convenções e crenças, e incute mudanças que podem ser tidas como disruptivas. Como introduz a Declaração de Cascais, sobre a sociedade e os territórios: “A nossa cultura está a mudar. *Mais já não é melhor*. O modelo de consumo mudará. Iremos procurar melhor, e não mais, iremos procurar o sustentável e o durável, e não o consumível, [no sentido de] um modelo mais inteligente; que incorpore o conhecimento científico, a tecnologia, a qualidade, a coesão, o ambiente, os valores culturais e também os valores territoriais, que são valores do ordenamento do território” (Teixeira, 2013, p.2). O mesmo autor admite ainda que esta transição acarreta vários desafios ao OT, que deve procurar soluções inovadoras para adequar a sua ação à nova visão das cidades, das regiões e dos territórios, uma visão assente no novo paradigma, dos territórios estruturalmente limitados.

À adição no OT de teorias, movimentos, objetivos, metodologias e perspetivas – como a Economia Circular, que propõe um reforço mútuo dos vários domínios -, sucedem-se paradigmas inovadores, cuja proposta visa uma resposta adequada aos desafios contemporâneos, que capacite e desbloqueie metodologias e técnicas e que seja adequada à natureza dos objetivos traçados e capazes de concretizar os derradeiros desígnios do nosso tempo – o Desenvolvimento Sustentável, a Coesão Territorial, o desenvolvimento regional equitativo e inclusivo, etc.

Dada a convergência dos temas, a questão que aqui se coloca, é: “Como acelerar a transição para uma Economia Circular com mais benefícios para o Ordenamento do Território?”. Na nova ciência do OT, das cidades e das regiões (Teixeira, 2018) reestruturam-se as prioridades (pessoas e natureza), priorizam-se os problemas ambientais e ecológicos (eco-urbanismo), melhoram-se os métodos de governança, toma-se partido da tecnologia para territórios mais sustentáveis, resilientes e inteligentes (fluxos, sistemas e cargas), e foca-se a intervenção na busca pela qualidade de vida, coesão dos territórios e futuro sustentável.

Uma das formas equacionadas mas que não se insere no âmbito deste ensaio, incide na faceta de *land use planning* do OT, que pretende aproximá-lo da ótica usada pela Economia Circular na interpretação dos recursos, da forma como os estudiosos do território, a administração pública e o interesse privado encaram o [recurso] solo e regulam a sua transformação, assim contribuindo para ampliar a matriz de hipóteses no julgamento conjunto entre entidades públicas e privadas do Planeamento e Ordenamento do Território.

## 2. DESENVOLVIMENTO DE CONCEITOS PARA O TERRITÓRIO

O Ordenamento do Território (e o Urbanismo) e, de forma mais concentrada, a Economia Circular prevêem determinados desígnios, condensados em conceitos considerados estratégicos para o território.

Na Nova Era invocada por João Teixeira (2013), é imperativa a concretização extensiva de processos de Desenvolvimento Sustentável e de Coesão Territorial, entre outros. A importância destes dois desígnios em particular – já que podiam ter sido aqui articulados outros igualmente relevantes –, prende-se com o âmbito de ambos, que para além de conservarem uma abordagem centrada no território e nas suas componentes, condicionam objetivos e características comuns e igualmente relevantes para os principais temas tratados neste trabalho, a EC e o OT. Soma-se o facto de se constituírem, globalmente, como alguns dos principais desígnios da intervenção dos referidos âmbitos nos territórios, sendo inconcebível não proceder ao seu escrutínio e inclusão como *state of the art* neste trabalho.

O Desenvolvimento Sustentável, na sua assunção e naquilo que visa, é indiscutivelmente estruturante e revolucionário. A rapidez com que se disseminou no vocabulário político e académico e as proporções que adquiriu, sendo presença assídua em programas, políticas e leis, estudos académicos e reivindicações populares, corroboram essas características. É, no entanto, rotulado como inconcebível dadas as convicções pelas quais se regem as nossas sociedades. Uma vez que com este novo modelo económico, prevê-se, em última instância, a anulação da barreira para o desenvolvimento que representa o cessar do consumo linear de recursos finitos, temos aqui implícito um modelo capaz de operacionalizar substancialmente o Desenvolvimento Sustentável, no qual o OT pode atuar como apoio deste na efetivação da visão e sua implementação (de acordo com os princípios do modelo circular) nas regiões e territórios.

Já a Coesão Territorial mantém-se, à data, numa zona cinzenta entre desígnio também estruturante das políticas comunitárias e dos Estados-Membros, mas não considerável, dada a sua complexidade e inocuidade conceptual. A Coesão Territorial, que partilha muitos aspetos com o OT, obedece, na sua essência, ao propósito de estabelecer territórios estruturalmente coesos e corrigir desequilíbrios do mesmo âmbito. Porém, como desígnio a concretizar, não se configura simples, a começar pela ambiguidade da sua conceção e pela inexistência de uma definição concreta, que se reflete depois na dificuldade da sua operacionalização, refira-se, na medição e avaliação da sua configuração nos territórios.

Tal como o OT veio a adotar um novo paradigma, mais em sintonia com as exigências contemporâneas do Desenvolvimento Sustentável - passando a colocar o foco da sua intervenção nos principais elementos do território: a sociedade e o ambiente - o mesmo exige-se do conceito de Coesão Territorial, um termo igualmente importante e polissémico. Nesta tarefa, a EC pode complementar a manifestação desse desígnio, contribuindo com medidas e mecanismos dirigidos à economia, e que podem ser inclusivamente integrados como indicadores para medição da coesão nos territórios (por intermédio do metabolismo urbano e

regional). Refira-se também que a EC prevê reduzir algumas das principais fraquezas territoriais que estão na origem das disparidades territoriais e que se prendem com a necessidade e dificuldade de acesso a recursos.

A CCDR-LVT entende e defende que a EC é, na atual conjuntura, uma “avenida” que conduz a região ao objetivo do Desenvolvimento Sustentável (CCDR-LVT, 2017b, p4), mas também, em conjunto com outros conceitos estratégicos (pilares), deve integrar o referencial estratégico para o médio prazo (Horizonte 2030) para dinamizar a Coesão Territorial, reforçar a coesão social e promover a competitividade internacional na RLVT (CCDR-LVT, 2018, p.5). Semelhante entendimento tem C. Tapia, que defende que a EC promove um modelo virtualmente efetivo contra um dos maiores desafios da atualidade para os territórios e para o OT, como identificado na Declaração de Cascais (Teixeira, 2013, p.4), “Evitar [adaptar e mitigar] as alterações climáticas”.

O autor refere o contributo da EC para tornar mais frequente a aposta no planeamento regional e urbano sustentável, reduzindo o metabolismo regional e urbano por via de iniciativas de regeneração urbana, da elaboração e implementação de Planos Locais de Mobilidade Urbana Sustentável, etc, da alteração do foco global do tratamento de resíduos para a prevenção de criação de resíduos, do impulso da bio-economia e dos serviços dos ecossistemas, entre outras. Outra proposta neste contexto é a promoção do recurso a inovadores instrumentos económicos incentivadores (e dissuasores) para estimular a mudança de práticas em conformidade com os princípios defendidos pela EC, seja no setor público (Urbanismo e OT), seja no setor privado.

Outro aspeto interessante exposto por Tapia (2018) é o das implicações territoriais da transição para uma EC e quais os benefícios que daí resultam. O autor invoca o papel reforçado das distâncias, já que a ótica da EC fomenta preferencialmente as maiores proximidades como garante da sua execução. Relacionado com este ponto, está o papel dos aglomerados urbanos, que são críticos para a manutenção da dinâmica de inovação e reinvenção do modelo circular. Por último, sendo possivelmente a mais interessante conclusão, o autor refere a nova relação entre o rústico e o urbano, que no contexto de EC se perspetiva menos distinguível, com as cidades e espaços urbanos a adotarem cada vez mais funções tradicionalmente rústicas (“cities will become greener”) e os espaços rústicos a adotarem cada vez mais funções e usos tradicionalmente urbanos (“rural areas will assume new industrial functions”).

E dentro do seu quadro de atribuições, a CCDR-LVT ocupa uma posição privilegiada na Administração pública com competências sobre o planeamento e desenvolvimento regional, que deve antecipar a transição inevitável para uma EC a partir da dimensão territorial, salvaguardando a capacidade da região de se manter competitiva nacional e internacionalmente (João Teixeira *in* Lemos, 2018, p.5-6).

## 2.1. Desenvolvimento sustentável

Encontramo-nos neste momento a viver num período de sobrecarga ecológica, durante o qual se impõem desafios económicos, sociais e ambientais determinantes à nossa existência. A Humanidade enfrenta, atualmente, problemas globais que podem alterar profundamente os mecanismos naturais que configuram as condições propícias à nossa sobrevivência enquanto espécie. Os principais motores dos impactos negativos no sistema ecológico da Terra, no clima global, nos mecanismos e processos biofísicos e na diversidade estão identificados e relacionam-se com a atividade humana: os processos da economia de combustíveis fósseis e com volumes elevados de produção de resíduos, as tecnologias eletrónicas e de comunicações, a sociedade consumista e desperdiçadora dos recursos, passando pelas políticas nacionais de crescimento sem ter em conta os limites físicos e materiais do planeta, entre outros. Surge como determinante encontrar novas soluções, novos modelos, novas técnicas, novos princípios, novas políticas.

Creditado como um dos passos mais relevantes no sentido da consciencialização para a existência dos problemas no ambiente e saúde pública gerados pela atividade produtiva, está a publicação do livro “Silent Spring” de Rachel Carson, em 1962, onde a autora denuncia as consequências para os ecossistemas da produção industrial com recurso aos pesticidas, nomeadamente os DDT, questionando a crença cega no progresso e dando um contributo muito valioso no lançamento do movimento ambientalista. Lançado o debate, as décadas que se seguiram refletiram a importância das contestações e preocupações difundidas pela obra de Carson.

Desde a concertação civil generalizada, que originou grupos multidisciplinares como o Clube de Roma (1968), empenhados no debate sobre os limites do planeta, à reflexão encetada pelos dirigentes mundiais, a preocupação com o estado do ambiente e as respetivas consequências para a sociedade manifestou-se pela primeira vez, ao mais alto nível, em 1972 aquando da Conferência das Nações Unidas Sobre o Ambiente Humano (CNUAH), em Estocolmo, e a qual deu origem, por parte da Assembleia Geral das Nações Unidas, ao Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA). Aqui, segundo a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), foram definidos vários princípios na Declaração do Ambiente<sup>8</sup> que expressam a posição comum dos líderes mundiais, onde se destaca o primeiro ponto: “o homem tem direito a viver num ambiente cuja qualidade lhe permita viver com dignidade e bem-estar, cabendo-lhe o dever solene de proteger e melhorar o ambiente para as gerações atuais e vindouras” (APA, 2018).

A epifania relativamente às problemáticas ambientais, culmina em 1983, com a formação de uma comissão especial independente presidida pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, a pedido do então Secretário Geral das Nações Unidas, Javier Perez de Cuellar. Esta comissão independente, denominada de Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento (CMAD), foi formada com o intuito de avaliar as questões ambientais e de desenvolvimento, e desenvolver ações “inovadoras, concretas e realistas” para os remediar, de

---

<sup>8</sup> APA, Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972 (tradução não oficial do original em inglês);

reforçar a cooperação internacional, em prol do aumento do nível de compreensão e do compromisso público e privado em torno destas questões (APA, 2018).

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos pela CMAD, é concebido e publicado, em 1987, o “Relatório Brundtland – O Nosso Futuro Comum”, que a par da definição do conceito de Desenvolvimento Sustentável, alberga uma revolucionária conclusão: “o ambiente e desenvolvimento são questões inseparáveis” (APA, 2018).

Durante o século XX, “crescimento” e “desenvolvimento” surgem usualmente representados (em estudos económicos) como sinónimos. Porém, outros autores insistem em maior complexidade no segundo termo. (Kamal, 2011). Dedicam-se a defender que “crescimento” remete apenas para o processo em que se dá o incremento de indicadores (económicos (PIB per capita), sociais (taxa de desemprego), etc), enquanto o “desenvolvimento”, por sua vez, engloba a evolução positiva de todas as dimensões humanas (cultura, política, economia, sociedade e ambiente), correspondendo o “crescimento” apenas a um dos aspetos desse processo. A forma mais simples de discernir a diferença entre os termos é, à imagem daquilo que separa os paradigmas do planeamento e urbanismo - “*functional*” (funcional=crescimento) e “*liveable*” (habitável=desenvolvimento), ter em consideração as aspirações dos referidos domínios e quais os princípios que são promovidos nesta bifurcação; enquanto o primeiro respeita uma abordagem do foro racionalista, despretensiosa e concentrada, o segundo é holístico, sociocrático, e destaca e valoriza o ambiente e o território acima de outros aspetos humanos enquanto desígnios centrais para a visão dos territórios. Neste sentido, o desenvolvimento distingue-se do crescimento, na medida em que este não centra a sua ação em apenas garantir um resultado positivo para a economia, sociedade ou ambiente.

O Relatório Brundtland define Desenvolvimento Sustentável como sendo “um modelo de desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras darem resposta às suas próprias necessidades” (APA, 2018). A Comissão Europeia (2017a) complementa, referindo que “uma vida com dignidade para todos, dentro dos limites do planeta, reconciliando eficiência económica, inclusão social e responsabilidade ambiental” e valorização da cultura e territórios, estão na essência do Desenvolvimento Sustentável. A concentração dos grandes desígnios da Comissão Europeia num único domínio, levou a que o Desenvolvimento Sustentável desde cedo constasse no centro do projeto europeu (Comissão Europeia, 2017a).

Faz aproximadamente 20 anos desde a definição do Desenvolvimento Sustentável como objetivo fundamental da União Europeia e suas políticas (no Tratado de Amesterdão, 1997). O Concelho Europeu manifestou, logo em 1999, o compromisso em empreender soluções comunitárias com base nos princípios do Desenvolvimento Sustentável. Dirigiu, desde logo, um convite à Comissão Europeia para a elaboração de uma estratégia a longo-termo para doutrinar as políticas económicas, sociais e ambientais da União. À revelia dessa proposta, vinha implícita a intenção de colocar a União Europeia na vanguarda da elaboração de políticas e documentos legislativos com base nos princípios difundidos por Brundtland, liderando a



caminhada mundial no sentido de um paradigma de economia, de sociedade e de ambiente mais ecológico e sustentável (Comunicado 2001/0264/EC<sup>9</sup>).

Neste sentido, a União Europeia reuniu forças com outros atores presentes e que denunciaram solicitude com estas temáticas na “Declaração do Rio – 1992” e na 19ª Sessão Especial das Nações Unidas de 1997, desenvolvendo estratégias para a promoção do Desenvolvimento Sustentável. Deste esforço conjunto, resulta a Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Sustentável (EU SDS), que concede prioridade para sete objetivos e desafios (ex.: alterações climáticas, mobilidade e transportes sustentáveis, produção e consumo sustentáveis, etc.) para o período até 2010, e no sentido dos quais, desenvolve ações para a concretização dos desígnios do Desenvolvimento Sustentável na União Europeia, enquanto garante mecanismos para a subsidiariedade e avaliação/monitorização dessas ações (Comissão Europeia, 2017b). Mas principalmente, a avaliação do progresso em matéria de Desenvolvimento Sustentável passou a ser feito com base no desempenho da EU SDS – por intermédio de publicações bienais, elaborados pelo Eurostat (EUROSTAT, 2016, p. 9). Este foi, em 2010, substituído pela Estratégia Europa 2020, onde a União Europeia adequou e reforçou as estratégias que antes vigoravam para o Desenvolvimento Sustentável, por exemplo, com conceitos e princípios como a EC (Comissão Europeia, 2017c).

Desde então, o conceito foi popularizado nas políticas e legislação da União Europeia, mas também dos Estados-Membros a diversas escalas e em diferentes âmbitos, ao ponto de alguns autores afirmarem mesmo que substituiu os objetos/argumentos políticos anteriormente mais utilizados e caiu em “sobreuso”, tornando-se quase que banal (Kenig-Witkowska, 2017, p. 2). Durante esse período, afirmou-se também como um dos principais desígnios, utilizados e defendidos por atores económicos e sociedade.

Culminou, recentemente, no desenvolvimento e publicação da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável – 2030 (2015), que tem no seu núcleo as Metas para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (SDGs) (Figura 5). Segundo a Comissão Europeia (2018) a Agenda 2030 demarca-se pela transversalidade e natureza universal daquilo que propõe, enquanto considera as diferenças de contexto, realidades nacionais, níveis de desenvolvimento e problemáticas entre territórios, maximizando a sua operacionalização e mantendo o foco no desígnio comum a todas as realidades territoriais: o Desenvolvimento Sustentável. Este documento baseia-se em desígnios como “*global partnership*” para incrementar a qualidade das soluções empreendidas pelos diferentes territórios, enquanto assegura meios para que os progressos realizados possam ser avaliados e alvo de monitorização, no sentido do incremento da sua qualidade. É substancialmente inspirado na construção de Desenvolvimento Sustentável da União Europeia, cujo contributo foi “instrumental” na sua elaboração (Comissão Europeia, 2017).

---

<sup>9</sup> Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52001DC0264>;

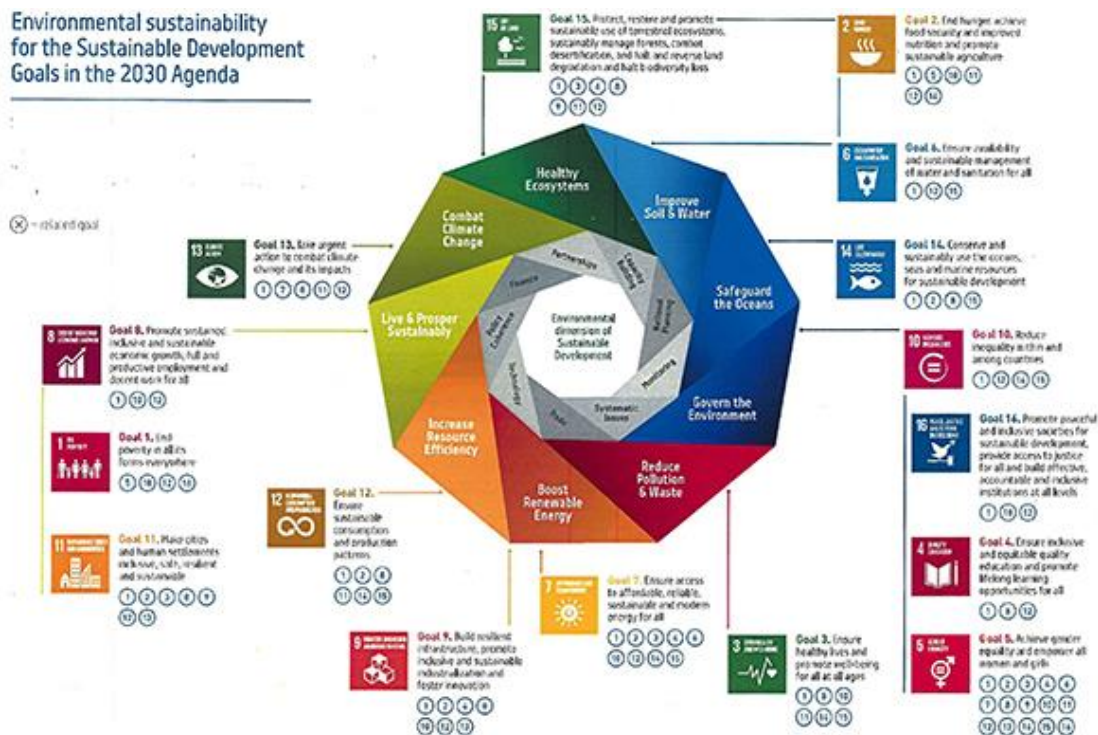


Figura 5: Metas para o Desenvolvimento Sustentável (SDGs) da Agenda 2030 UE  
 Fonte: ESPON, 2018

Segundo Kenig-Witkowska (2017, p. 2), o conceito pouco evoluiu desde a publicação do Relatório Brundtland, pelo que são cada vez mais visíveis dificuldades na sua implementação. Com suporte na opinião de alguns autores, a autora defende a necessidade de redefinir e atualizar o conceito para os desígnios contemporâneos, à imagem daquilo que fez a União Europeia quando lhe incutiu vários aspetos de natureza operacional. Dada a urgência do tema, associada à necessidade de ver implementados os desígnios contidos no conceito de Desenvolvimento Sustentável, a muralha que separa a sua implementação em todos os contextos territoriais e políticos deve ser ultrapassada na base da implementação, para tal sendo requerido a referida reforma do conceito. A autora repercute a posição de Sander van Hees<sup>10</sup>, que conclui que a definição de Desenvolvimento Sustentável incluída no Regulamento 2493/2000/EC<sup>11</sup> é mais adequada, pois tem patente pelo menos um princípio orientador de políticas (artigo 11, UE): integração.

Segundo o documento (item 2), o Desenvolvimento Sustentável na perspetiva da União Europeia remete para a “melhoria dos padrões de vida e bem-estar das populações relevantes (ao território), dentro das características e dos limites das capacidades dos ecossistemas de garantirem a manutenção dos seus ativos naturais (recursos) e a biodiversidade, para benefício das gerações presentes e futuras.” Quer isto dizer, a par do disposto no parágrafo anterior, que no sentido de verdadeiramente materializar o objetivo do Desenvolvimento Sustentável em políticas e leis, o obstáculo da inocuidade do desígnio tem que ser ultrapassado, recorrendo à integração dos aspetos específicos de cada caso, das especificidades territoriais, dos problemas ambientais e suas características, das necessidades

<sup>10</sup> Sander R. W. van Hees, *Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept*, 2014

<sup>11</sup> Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32000R2493>;

socioeconómicas, na elaboração de estratégias, políticas e leis de Desenvolvimento Sustentável, por intermédio da população, organizações e entidades com uma voz crítica sobre o território (Kenig-Witkowska, 2017, p. 6). De acordo com esta conceção, a nova Agenda para o Desenvolvimento Sustentável elaborada pelas Nações Unidas é indiscutivelmente um avanço no sentido da adequação do conceito às exigências contemporâneas, sobretudo do ponto de vista da implementação do conceito nos territórios.

Constata-se que os conceitos de Desenvolvimento Sustentável e EC têm origens coincidentes, substancialmente baseadas nas preocupações ambientais que predominaram na segunda metade do século transato e nas avaliações e constatações realizadas sobre os limites físicos do planeta e do crescimento, assim como das limitações do modelo económico com raízes na Revolução Industrial. O primeiro foi pensado para promover uma visão, ao que se lhe reconhece uma natureza mais estratégica – estando diretamente relacionada com a presença frequente do termo na lista de desígnios de outros conceitos - como é o caso da EC, que foi concebido enquanto modelo económico, e por isso assume um carácter mais operativo e setorial, e tem como desígnio último materializar um modelo de Desenvolvimento Sustentável.

Como conceito estratégico, o Desenvolvimento Sustentável enquadra-se bastante bem no quadro legal, de competências e de objetivos das regiões e respetivas autoridades regionais – como as CCDR. Aqui, o Ordenamento do Território (OT) destina-se a mediar e acompanhar a implementação dos desígnios de âmbito estratégico. Em Portugal, a noção de Desenvolvimento Sustentável está – infelizmente -, mais próxima da noção de proteção do ambiente do que da noção de desenvolvimento territorial.

O Desenvolvimento Sustentável, na sua assunção e naquilo que visa, é indiscutivelmente estruturante e revolucionário. A rapidez com que se disseminou no vocabulário político e académico e as proporções que adquiriu, sendo presença assídua em programas, políticas e leis, estudos académicos e reivindicações populares, corroboram essas características. Contudo, dada a forma como se rege a nossa realidade atual, e refira-se o facto de ser inteiramente acertado aquilo que o conceito perspectiva materializar, este não é concretizável na sua total extensão. Isto porque ainda não foram desenhados nem implantados mecanismos que permitam conciliar, de forma justa e adequada, todas as intenções de crescimento e desenvolvimento exigidas pelos governos, agentes económicos e populações, quer de países desenvolvidos (que defendem o Desenvolvimento Sustentável em todos os territórios, embora admitam ser impossível concretizar, face aos interesses expansionistas das economias emergentes), quer de países em desenvolvimento (que ambicionam e reivindicam o direito a ascender ao nível das economias do primeiro mundo), face aos limites impostos pelo planeta. No entanto, dadas as valências e princípios do conceito explorado neste trabalho - a EC -, será possível afirmar a existência de um conceito/modelo capaz de materializar a visão de Desenvolvimento Sustentável? Uma vez que com este novo modelo económico, pretende-se descolar o crescimento e desenvolvimento do consumo de recursos primários finitos, temos perante nós uma oportunidade de operacionalizar e de respeitar substancialmente os princípios do Desenvolvimento Sustentável, sem com isso atrasar o progresso balizado pela economia e pela sociedade.

## 2.2. Coesão territorial

O conceito de Coesão Territorial corresponde a um princípio operante do Ordenamento do Território e urbanismo, estruturador das suas práticas (CEU-AUP, 2013) e central na conceção de políticas públicas de âmbito territorial, nomeadamente no contexto comunitário europeu. Relaciona-se de igual forma com a EC, onde a sua utilidade é inalienável da importância da coesão enquanto domínio e fim da ação do modelo nos territórios. Enquanto conceito multidimensional, destina-se a abordar desafios da esfera de concertação dos referidos âmbitos, como a valorização do capital territorial, desenvolvimento integrado, harmonização das iniquidades evolutivas e mitigação dos seus efeitos, mas a sua amplitude permite-o aceder a outros domínios - como o Desenvolvimento Sustentável - o que o torna objetivo polivalente e abrangente naquilo com que se compromete.

O conceito, enquanto apropriação europeia, é relativamente recente. A primeira referência formal ao termo data de 1994, no Tratado de Amesterdão, com o propósito de, segundo Nuno Pires (2016), introduzir na agenda política europeia e dos Estados-Membros a dimensão territorial. Sem competências formais para intervir no campo do OT (cada país da União possui um sistema próprio), a Comissão Europeia recorre à Política Regional e de Coesão, instrumento onde constam os objetivos/convenções europeias de coesão económica, social e recentemente, territorial, para perseguir o desenvolvimento harmonioso do espaço europeu (Santinha & Marques, 2012, p. 217, Camagni, 2005). Segundo Faludi (2006), o Tratado que estabelece a Constituição para a Europa decreta, no Art. I-3 que a União “deverá promover a coesão económica, social e territorial, bem como a solidariedade entre os Países Membros”, para além de que o Art. III-14 do mesmo documento estabelece que a Coesão Territorial é uma competência partilhada entre a União Europeia e os Estados-Membros.

Santinha e Marques (2012, p. 217) referem haver quatro episódios institucionais, (posteriores ao Tratado de Amesterdão) fundamentais na adoção deste princípio como política pública europeia e dos Estados-membros: primeiramente, a publicação, em 2007, da Agenda Territorial da União Europeia<sup>12</sup>, na qual são encetadas políticas comunitárias de promoção da equidade de oportunidades para todos aqueles que vivem e trabalham na União, de promoção da cooperação entre regiões e do desenvolvimento harmonioso e sustentável dos territórios (Camagni, 2005; Medeiros, 2016, p.9), assim como o reforço destes aspetos na versão renovada deste documento, a Agenda Territorial da União Europeia 2020<sup>13</sup> (2011); o lançamento do Livro Verde sobre a Coesão Territorial<sup>14</sup> (2008), que representa uma importante tentativa de clarificar o conceito, sumariada no subtítulo do documento: “*Turning diversity into strength*” (Vogelij, 2010, p. 2); a inclusão da Coesão Territorial no Tratado de Lisboa enquanto 3º pilar da atuação da Política de Coesão, a par da coesão económica e da coesão social; e finalmente, a conceção da Estratégia Europa 2020, em 2010, com o intuito de

---

<sup>12</sup> CEC, Agenda Territorial da União Europeia, 2007;

<sup>13</sup> CEC, *Territorial Agenda 2020 – Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, 2011;

<sup>14</sup> Comissão das Comunidades Europeias, *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength*, 2008;

relançar a economia europeia (“crescimento inclusivo”) e onde a Coesão Territorial surge como um dos principais desígnios (Pires, 2016, p.14).

Mas a que se deve tamanha importância, nomeadamente por parte das instituições europeias? O conceito resulta, em primeira instância, da constatação de uma fatalidade comum ao espaço que ocupamos: não há territórios uniformes, nem a sociedade é totalmente coesa. Da tundra no círculo polar ártico aos territórios desérticos do sul da Península Ibérica, dos relevos acidentados dos Alpes ao território plano da Holanda, das metrópoles como Londres e Paris às pequenas aldeias centenárias espalhadas por todo o território europeu, dos lugares socialmente, economicamente e institucionalmente centrais como Bruxelas aos lugares periféricos como as ilhas dos Açores e da Madeira, a União Europeia alberga um mosaico de territórios ricos em diversidade. Na perspetiva da Coesão Territorial e do OT, essa diversidade tanto representa vantagens, resultantes do mosaico de valências dos diferentes territórios que competem entre si e se complementam, como desvantagens, com o contraste de situações e ritmos de desenvolvimento identificáveis a atuarem como condicionantes à União. Citando uma passagem de Álvaro Domingues<sup>15</sup> sobre a diversidade existente nos territórios (Portugal), constatável, primeiro na paisagem, e depois noutros aspetos, e que sumariza perfeitamente esta circunstância: “... *persiste uma jazida imensa de imagens emaranhadas em filões variados e contrastantes que, de tão diversos ao nível local e regional, comprometem a própria visibilidade da questão ao nível nacional [como unidade] – o todo que nunca houve vai-se perdendo na pulverização das suas peças*”.

Uma questão geralmente colocada na introdução ao conceito é: “Qual a necessidade de recorrer a uma nova perspetiva de coesão?”. Segundo Faludi (2006), a justificação comumente utilizada para explicar esta necessidade, é a de que esta nova dimensão, complementa os objetivos de coesão económica e coesão social de promover o desenvolvimento equilibrado e harmonioso na União. Um aspeto destacado por Medeiros (2016), e que serve como complemento, é a constatação, por um dos primeiros estudos<sup>16</sup> a desenvolver o conceito de Coesão Territorial, de que não se observa uma evolução congênere da coesão económica em todos os territórios (quando comparados entre si) e internamente a eles próprios. Como corrobora o 5º Relatório sobre a Coesão<sup>17</sup>, na demonstração da evolução desigual dos valores de PIB *per capita* verificados na União Europeia, entre 1996 e 2007, o acentuar das disparidades regionais está tão patente quanto a diversidade de condições territoriais da comunidade europeia permite prever, daí a necessidade de haver uma nova perspetiva que reforce os domínios económico e social, abordando aspetos invisíveis a esses domínios, mas não menos importantes, como são as questões territoriais.

A coesão dos territórios e a harmonização das disparidades sociais e económicas entre regiões (intra e extra fronteiras nacionais) sempre corresponderam, por isso, a uma preocupação da União. As preocupações de inclusão e equidade de condições inerentes a um grupo diverso e vasto no seu núcleo refletem a crença de que a sua força reside na solidez das suas estruturas e territórios. As problemáticas centrais nesta discussão são as desigualdades e a diversidade.

<sup>15</sup> Álvaro Domingues, *Volta a Portugal*, 3ªed, 2018, p.21;

<sup>16</sup> Comité das Regiões, *Territorial Cohesion in Europe*, 2003;

<sup>17</sup> Comissão Europeia, *Investing in Europe's future: Fifth report on economic, social and territorial cohesion*, 2010;

Até recentemente, as soluções inseridas neste âmbito acusavam desconformidade com a abrangência do objeto das desigualdades. Camagni (2005) refere a desadequação do critério tradicional com objetiva assente na “coesão socioeconómica” relativamente ao amplo fosso entre condições territoriais dos Estados-membros. Encontrou, por outro lado, no novo modelo de coesão com incidência territorial, um conceito suficientemente vago e apto a identificar e abordar os desequilíbrios de desenvolvimento existentes. De facto, determinados motores das disparidades dos territórios ultrapassam o âmbito de abordagens com base em indicadores económicos como o PIB, taxas de emprego/desemprego, variações da produtividade; assim como indicadores de base social como dados sobre educação, saúde pública, exclusão/inclusão social, segurança, entre outros (Medeiros, 2016, p.4).

Contudo, a Coesão Territorial não se configura simples no entendimento, nem a sua caracterização e estruturação das metodologias reúnem consensos. A breve maturação do conceito encontra-se impressa na complexidade, ambiguidade e difícil caracterização da matéria que lhe confere identidade, como salienta Medeiros (2016, p.1). O princípio da Coesão Territorial surge com o intuito “generalizado” de promover o desenvolvimento harmonioso de todos os territórios, valorizar a sua diversidade e complementaridades, bem como facultar a possibilidade da população tirar o melhor partido das valências específicas de cada território (Santinha & Marques, 2012, p. 217). Como objetivo o mesmo é claro, mas, enquanto conceito, com múltiplas componentes e domínios, o mesmo perfila uma matriz concetual difusa que desencoraja o seu desenvolvimento e implementação (Medeiros, 2016, p.5).

Se ao nível da Comissão Europeia, este aspeto contribui, por um lado, para se encontrarem consensos políticos, como refere Santinha e Marques (2012, p. 218) – pois encaixa-se perfeitamente como chavão/mote político -, já a sua implementação e operacionalização afigura-se “complexa”. Mas tal como a EC e o OT têm inerentes a complexidade e dificuldade da materialização plena dos seus desígnios, justapostos a matrizes concetuais e metodologias ambíguas e amplas, isso não reduz a necessidade de transitar para o plano físico as mutações necessárias à concretização da visão de Brundtland, da coesão e da sustentabilidade dos territórios.

Desde a primeira menção à Coesão Territorial, houve uma evolução coerente no que concerne à sua caracterização e bases para a sua aplicação no objeto de políticas públicas, contudo, insuficientes para colmatar fraquezas concetuais e aplicacionais como a inexistência de uma matriz formal de indicadores para quantificação/avaliação do nível de Coesão Territorial existente nos territórios. Tal deve-se, segundo Eduardo Medeiros (2016, p.9) à dificuldade em assinalar um quadro concetual robusto o suficiente na identificação dos domínios e componentes do conceito, assim como na própria definição, assim condicionando a capacidade de subtrair aos territórios uma análise precisa do seu nível de Coesão Territorial, mas também, em função desta análise, conceber políticas de Coesão Territorial ajustadas ao modelo das necessidades de desenvolvimento dos territórios.

No âmbito mais institucional e normativo, Nuno Pires (2016) destaca diversos contributos para esta clarificação. Na Agenda Territorial da União Europeia 2007-2013, que segue com

propostas para estimular a competitividade e a sustentabilidade dos territórios europeus, concentrando a sua ação na “relação policêntrica e na coordenação entre os vários tipos de regiões” na exploração dos seus recursos (Pires, 2016, p.12), a Coesão Territorial destina-se, enquanto política, a responder a desafios territoriais, enquanto aspira contribuir para “um desenvolvimento mais equilibrado, reduzindo disparidades existentes e adaptando políticas setoriais” (Pires, 2016, p.12, *apud* Parlamento Europeu, 2007, p.V).

No Livro Verde sobre a Coesão Territorial (2008), reforça-se a ideia de que o conceito obedece ao propósito de atuar como princípio harmonizador do desenvolvimento de todos os territórios, tirando partido das capacidades (produtiva e criativa) de cada um deles, enquanto “interliga eficácia económica, coesão social e equilíbrio ecológico, fazendo do Desenvolvimento Sustentável o pilar da elaboração de políticas” (Pires, 2016, p.13, *apud* CCE, 2008, p.3). O Livro Verde representa uma tentativa bastante fugaz de clarificar o conceito de Coesão Territorial, onde aparecem associados ao conceito aspetos como novas formas de cooperação, melhor governança (coordenação horizontal e vertical), reajustamento da malha administrativa, coesão institucional e o desenvolvimento de parcerias público-privadas e planeamento estratégico, no entanto, sem preparar uma definição concreta.

Nos anos que sucedem o Tratado de Lisboa (2009), o conceito passa a surgir intimamente associado ao desígnio de “crescimento” aspirado pelas instituições europeias e Estados-membros, como defende Eduardo Medeiros (2016, p.5). No âmbito da “Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, publicado em 2010 pela Comissão Europeia, e da Agenda Territorial da União Europeia 2020, publicado em 2011 - que resulta do disposto na Estratégia Europa 2020 e remete para a produção de indicações estratégicas para a Coesão Territorial com vista à concretização da Estratégia Europa 2020 -, a Coesão Territorial passa a convergir com as aspirações de “crescimento inclusivo” da União Europeia (juntamente com os eixos de “crescimento inteligente” e “crescimento sustentável”) (Pires, 2016, p.14). Esta matriz de objetivos procura dar resposta a problemas estruturais resultantes da mais recente crise económica, às crescentes dependências regionais, ao agravamento da situação sociodemográfica e aos impactos provenientes das alterações climáticas (Pires, 2016, p. 19). Para esse fim, a Agenda Territorial 2020 define “seis prioridades territoriais”, que remetem para a promoção de um desenvolvimento territorial policêntrico e equilibrado; do desenvolvimento integrado das áreas marginais e pouco centrais, assim como da integração das regiões funcionais transfronteiriças e transnacionais; proporcionar a competitividade das regiões baseada em economias locais fortes e melhorar a conectividade territorial; e assegurar a valorização e complementação mútua das valências ecológicas, paisagísticas e culturais das regiões (Pereira, 2016).

A localização do crescimento multidimensional no centro das aspirações das políticas de coesão da Comissão Europeia constitui a criação de um paradoxo estratégico. Como Eduardo Medeiros (2016) auxilia a constatar, a contemplação de desígnios simultâneos de crescimento e desenvolvimento em torno dos processos e políticas de Coesão Territorial – desígnios esses que atualmente podem ser considerados antagónicos - reforça a ambiguidade e complexificação da política regional e de coesão europeia, erodindo as capacidades de

concretização dos objetivos de promoção do desenvolvimento territorial sustentável e inclusivo.

Preservar e implementar o verdadeiro âmbito da harmonização inscrito na noção de Coesão Territorial, é, à revelia do antes disposto, fundamental na consolidação e territorialização da visão de território coeso esboçado pela União Europeia. Quer para o desenvolvimento e clarificação do conceito, quer para o incremento da qualidade de políticas e iniciativas inseridas no âmbito da Coesão Territorial, destacam-se os contributos teórico-científicos e metodológicos de autores como Andreas Faludi, Eduardo Medeiros, Roberto Camagni, Simin Davoudi, Andrea Gallina e Nadia Ferrugia, cujas obras e publicações oferecem outras perspetivas sobre a noção de Coesão Territorial.

Procedendo à análise dos diversos contributos, Camagni (2005) salienta a importância da sustentabilidade na Coesão Territorial, defendendo “uma distribuição espacial das atividades humanas, eficiente em recursos de reduzido impacto ambiental” (Camagni, 2005). Já Davoudi (2007)<sup>18</sup> acrescenta ao conceito uma “nova dimensão” - assente em modelos sociais -, através da qual constata que o acesso a oportunidades é moldado pela “qualidade e localização dos lugares e territórios”, e que por isso, a Coesão Territorial corresponde à espacialização dos “riscos que os cidadãos enfrentam”, a fim de constituir a interdependência dos territórios (Pires, 2016, p.15, *apud* Davoudi, 2007, p. 3). Por sua vez, Farrugia e Gallina (2008)<sup>19</sup> realçam a importância da diversidade na obtenção de vantagens competitivas dos vários territórios, cujo equilíbrio da competitividade depende da integração e cooperação entre regiões com base em princípios de “governança territorial” (diálogo entre atores interessados no desenvolvimento territorial) (Pires, 2016, p. 16, *apud* Farrugia & Gallina, 2008, p. 4). Este aspeto é defendido pelos autores como sendo necessário, a par da Coesão Territorial, para promoção da harmonização dos territórios (Pires, 2016, p. 16, *apud* Farrugia & Gallina 2008). Já Ferrão (2009)<sup>20</sup> defende a Coesão Territorial como sendo a articulação das vantagens competitivas de cada região, onde esta representa, acima de tudo, “um objetivo estratégico comum” (Pires, 2016, p. 16-17, *apud* CE, 2009, p. 7). Eduardo Medeiros (2016), encara a Coesão Territorial como sendo o processo que promove territórios mais coesos e equilibrados, ou seja, o “processo de convergência territorial” onde “se reduzem os desequilíbrios socioeconómicos territoriais, se promove a sustentabilidade ambiental, se revigora e melhora os processos de cooperação e governança territorial, e onde se promovem sistemas urbanos e regiões policêntricas” (MEDEIROS, 2016, p. 10).

Em jeito de síntese, Faludi (2006<sup>21</sup>, 2007<sup>22</sup>) esclarece que a Coesão Territorial possui intrínseca a sustentabilidade, a “boa governança”, a necessidade de estruturar sistemas urbanos equilibrados e policêntricos, e a promoção cooperação e *networking* entre territórios. O

---

<sup>18</sup> Simin Davoudi, *Territorial cohesion, European social model and spatial policy research*, 2007;

<sup>19</sup> Nadia Farrugia & Andrea Gallina, *Developing indicators of Territorial Cohesion*, 2008;

<sup>20</sup> Comissão Europeia, *Reflexões sobre a Coesão Territorial a propósito da consulta pública sobre a Coesão Territorial com base no “Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia: Tirar Partido da Diversidade Europeia*, 2009;

<sup>21</sup> Andreas Faludi, *From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy*, 2006;

<sup>22</sup> Andreas Faludi, *Territorial Cohesion Policy and the European Model of Society*, 2007;



conceito remete para a promoção da distribuição espacial equilibrada de atividades e pessoas, promovendo a interdependência entre regiões e consequente coerência global das políticas (Pires, 2016, p. 17, *apud*, Faludi & Peyrony, 2011<sup>23</sup>, p. 5). Segundo a mesma fonte, a Coesão Territorial não visa apenas o desenvolvimento do território, visa promover também a integração de territórios e atividades humanas nas diversas escalas, mantendo no seu núcleo a sustentabilidade do território, firmada na valorização do capital territorial do lugar, assim como o equilíbrio entre as necessidades e oportunidades económicas e sociais de cada território (no que concerne à União Europeia).

O termo remete para novos e antigos desígnios: enquanto o entendimento de “coesão” assegura a continuidade da abordagem tradicional centrada nas dimensões económica e social, Camagni (2005) aponta para a abertura a novos contextos e interpretações, favorecida pelo carácter multidimensional inculcado pela adição do domínio “territorial”. A perspetiva holística e agregadora do território é a que melhor se adequa às características do novo paradigma que se pretende instaurar. “A nossa cultura está a mudar (...) para um modelo económico mais inteligente; que incorpore o conhecimento científico, a tecnologia, a qualidade, a coesão, o ambiente, os valores culturais e também os valores territoriais, que são valores do ordenamento do território.” (Teixeira, 2013, p. 2).

E tal como o OT adotou um novo paradigma, mais em sintonia com as exigências contemporâneas do Desenvolvimento Sustentável, passando a colocar o foco da sua intervenção nos principais elementos do território: a sociedade e o ambiente; o mesmo se exige ao conceito de Coesão Territorial, um termo igualmente importante e polissémico. Dada a proximidade concetual de ambos os conceitos, assente na concretização da correção dos desequilíbrios territoriais, do desenvolvimento socioeconómico equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida das populações, a gestão dos recursos naturais e proteção e valorização do ambiente; necessita-se consumada na União Europeia, igualmente, uma evolução do conceito para os desígnios atuais do OT e para aquilo que defendem os vários especialistas citados. O Conselho Europeu de Urbanistas e Profissionais do Ordenamento do Território (ECTP-CEU) prepararam, nesse sentido, uma definição do conceito que coloca nos profissionais que têm competências sobre o planeamento e Ordenamento do Território a vocação para materializar a Coesão Territorial às escalas local e regional: “*A Conectividade de, e entre os sistemas físicos, sociais e económicos, que incrementa a globalidade da sua Eficácia para o Desenvolvimento Sustentável inovador*” (Vogelij, 2010, p.3). No fundo, vai de encontro ao expresso por João Teixeira (*in* CCDD-LVT, 2017) e que diz que ao introduzir uma dimensão sistémica à abordagem da Coesão Territorial, que é intrínseca à EC e é caracterizada pelo foco no comportamento dos fluxos existentes nos e entre territórios, o seu mapeamento e escrutínio, prevê-se o complemento à componente de OT e que define substancialmente a Coesão Territorial. Retenha-se também que nesta nova abordagem promove-se o Desenvolvimento Sustentável no centro dos desígnios da Coesão Territorial, incrementando o seu valor.

---

<sup>23</sup> Andreas Faludi & Jean Peyrony, *Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion – Future Scenarios*, 2011;

Nesta tarefa, a EC destina-se a complementar a manifestação desse desígnio, contribuindo com medidas e mecanismos dirigidos à economia, e que podem ser inclusivamente integrados como indicadores para medição da coesão nos territórios. A EC prevê reduzir significativamente umas das principais fraquezas que estão na origem das disparidades territoriais que a Coesão Territorial adereça, e que se prendem com a necessidade e dificuldade de acesso a recursos. O progresso da circularização da economia nos territórios pode assim constar como um indicador de apoio à medição de Coesão Territorial, assim como um modelo e política pública de apoio à concretização da Coesão Territorial.

### 2.3. Economia circular

Desde que a espécie humana começou a distanciar-se dos seus pares multicelulares, nomeadamente através da obtenção de competências como um raciocínio elaborado e complexo, reflexão, criatividade, crenças e outras capacidades características da espécie, começou, simultaneamente, a afastar-se do ideal de uma vivência em sintonia com os mecanismos restaurativos e regenerativos do planeta, e adotou, em contrapartida, outro modo de vida em tudo definido por atitudes e comportamentos intrusivos ao sistema que habitamos e nos criou.

Neste paralelo os acontecimentos dos últimos séculos afastaram-nos dos princípios naturais intrínsecos a este sistema, nomeadamente na adoção e popularização de um modelo económico insustentável, materializado através das alterações climáticas, do défice de recursos fundamentais como a água e o solo, entre outros fenómenos.

Após o marco de consciencialização ambiental e social generalizado que se atingiu durante a segunda metade do século XX, diversas propostas de alternativas mais sustentáveis àquela em vigor foram desenvolvidas, umas sediadas na teoria, outras na prática e algumas em ambas, entre as quais a Economia Circular. A constatação dos limites do crescimento (Clube de Roma) e em maior medida, a intensificação dos desafios associados à escassez de recursos e sobrecarga ecológica estão diretamente conotados com a génese da EC. O futuro reside na transição e aposta em novos paradigmas, mais sustentáveis e inteligentes, e na aposta na qualidade e desenvolvimento.

A transição para a EC consiste num processo de adaptação da espécie humana aos moldes do sistema físico que habita [Planeta Terra], o que implica uma reforma profunda dos processos e valores que regem a economia, nomeadamente a produção e o consumo, e promove transformações nos hábitos e convenções da sociedade, consequência da constatação da necessidade primordial da mudança estrutural generalizada da economia, e que é imperativamente necessária para a continuidade da humanidade neste planeta.

Como defende o Presidente da CCDR-LVT, João Teixeira (Lemos, 2018, p.5), nas “sociedades avançadas”, o Estado não tem somente um papel “regulador”. O seu “posicionamento transversal sobre os vários setores e sobre o território obriga ao correto entendimento do desenvolvimento da sociedade, da economia, e dos centros urbanos” na conceção e

estabelecimento de políticas públicas. Com uma posição privilegiada na definição da estratégia nacional, o autor imputa ao Estado as competências de “líder, parceiro [e] referência” na definição de um novo rumo, o de uma “Nova Era” (Teixeira, 2013, p.2), onde a EC desempenha um importante papel nesta transição – orientando e introduzindo confiança nos investidores. Por sua vez, o Ministro do Ambiente do XXI Governo Constitucional, João Pedro Matos Fernandes, reforça esta ideia de partilha de competências e responsabilidades nesta nova caminhada (Lemos, 2018, p.4), que não deve ser na sua execução e promoção uma prioridade exclusiva do Governo (“gabinetes ministeriais”) – “Tem de ser apropriada pela economia real”. Dada a complexidade e urgência da missão de disrupção com aquilo que está profundamente estabelecido no país, nomeadamente no que respeita a economia e em matéria de convergência das diferentes entidades e atores para uma visão comum do país e dos territórios, o Governo sinalizou no PAEC a necessidade de desenvolver Agendas Regionais para a Economia Circular, envolvendo na sua conceção as CCDR, as CIM, as comunidades, as empresas e as universidades, agentes que o ministro João Pedro Matos Fernandes classifica como fundamentais para o sucesso da transição de modelo económico.

É ao nível regional/local que a EC converge com o território e respetivos temas disciplinares como o Ordenamento do Território e o Urbanismo, o que pode significar o reforço ou surgimento de novas facetas nas práticas inerentes a estes temas. De acordo com C. Tapia (2018), a EC promove um modelo virtualmente efetivo contra um dos grandes desafios da atualidade para os territórios e para o Ordenamento do Território identificado pela Declaração de Cascais (Teixeira, 2013, p.4), “Evitar [adaptar e mitigar] as alterações climáticas”. Mas o contributo da EC para os temas do território não se fica por aqui. Segundo o mesmo autor, existem outros aspetos de EC passíveis de ser embutidos e reforçar as práticas do urbanismo e Ordenamento do Território. Começa por referir o contributo para tornar mais frequente a aposta no planeamento regional e urbano sustentável, reduzindo o metabolismo regional e urbano por via de iniciativas de regeneração urbana, da elaboração e implementação de Planos Locais de Mobilidade Urbana Sustentável, etc., a alteração do foco global do tratamento de resíduos para a prevenção de criação, o impulsionamento da bio-economia e dos serviços dos ecossistemas, entre outras. Outra proposta neste contexto é a promoção do recurso a instrumentos económicos incentivadores e dissuasores, inovadores para o estímulo à mudança de práticas mais em conformidade com os princípios defendidos pela EC, seja no setor público (urbanismo e OT), seja no setor privado.

Outro aspeto interessante exposto por Tapia (2018) é o das implicações territoriais da transição para uma EC e quais os benefícios que daí resultam. O autor invoca o papel reforçado de maiores proximidades como garante da sua execução. Relacionado com este ponto, está o papel dos aglomerados e aglomerações, nomeadamente as urbanas, que são críticos para a manutenção da dinâmica de inovação e reinvenção do modelo circular. Por último refere-se a nova relação entre o rústico e o urbano, cuja relação no contexto da EC se perspetiva mais indistinguível, com as cidades e espaços urbanos a adotarem cada vez mais funções tradicionalmente rústicas (“*cities will become greener*”) e os espaços rústicos a adotarem cada vez mais funções e usos tradicionalmente urbanos (“*rural areas will assume new industrial functions*”).

As implicações de uma transição para uma EC nas regiões e cidades ultrapassam, portanto, o circunscrito âmbito setorial pelo qual é abrangido substancialmente o tema, e os efeitos no território e seus temas são transversais e inalienáveis. Com base nalguns termos utilizados pelo Presidente da CCDR-LVT, João Teixeira, para enquadrar e descrever o entendimento da CCDR-LVT sobre o tema da EC (Lemos, 2018, p.5), foram selecionados alguns significados/facetadas do tema para as regiões:

- Estratégia (Futuro da Região) – Impera a necessidade de estabelecer uma alternativa ao atual modelo económico, cujas circunstâncias atuais não permitem a sua manutenção. Na direção de uma nova visão das cidades e das regiões sustentáveis, inteligentes, tecnológicas, inclusivas, resilientes e promotoras de qualidade de vida, a EC é entendida como um tema/metodologia com potencial para desbloquear a muito ambicionada visão de Brundtland (João Teixeira *in* Lemos, 2018, p.5), apostando na produção e utilização inteligente de recursos e materiais, no prolongamento da vida útil de produtos e materiais e expandindo o leque de aplicações úteis dos recursos e materiais.
- Política (Nacional, Regional, Intermunicipal, Local) – As políticas de ambiente do atual governo (XXI Governo Constitucional), fruto do impulso internacional, assentam em três pilares: a descarbonização da economia, a valorização do território e a Economia Circular. Estas visam, para o horizonte Portugal 2050, a neutralidade carbónica e eficiência da economia na utilização dos recursos, a aposta no conhecimento, investigação e inovação, a promoção da prosperidade económica inclusiva e resiliente, e o estabelecimento de uma sociedade informada, participativa e mais colaborativa (Resolução do Conselho de Ministros nº 190-A/2017). O PAEC corresponde ao desígnio nacional em matéria de política pública de âmbito central para a EC, e detém como principal diferencial a aposta na escala regional para a operacionalização da EC e contributo para a concretização dos objetivos e metas definidas em diferentes âmbitos (nacional, regional, intermunicipal, local). A esta escala, este plano é definido pela aposta na responsabilidade partilhada entre entidades no desenvolvimento de Agendas Regionais devidamente enquadradas e personalizadas de acordo com o perfil socioeconómico, salvaguardando a eficiência daquilo que propõe, nomeadamente no uso e gestão de fundos públicos, e promovendo a valorização dos territórios. De acordo com este documento, a EC enquanto política para as regiões obedecerá então uma máxima comum a todas elas: a territorialização e subsidiariedade das políticas de EC nos territórios.
- Instrumento/metodologia (Dimensão Operacional) – De acordo com João Teixeira (2013, p.2), “na caminhada para uma civilização ecológica, somos forçados a procurar novas soluções”. Nesse sentido, o autor alerta para a necessidade de repensar políticas, instituições, objetivos, pontos de vista, metodologias, modelos, instrumentos. A EC é, assim, apontada como “uma metodologia capaz de operacionalizar os objetivos do Desenvolvimento Sustentável no quadro das novas tecnologias”, intercalando-o com metodologias equiparáveis como o metabolismo urbano no diagnóstico, planeamento e gestão do território (João Teixeira *in* Lemos,

2018, p.5). De acordo com o entendimento/visão do PAEC sobre a EC para o contexto português (Resolução do Conselho de Ministros nº 190-A/2017), não correspondendo a um objetivo em si mesmo, este trata-se de um modelo económico focado na reorganização da economia, nomeadamente da produção e do consumo, destinado a contribuir para a concretização de objetivos definidos nacional, regional e localmente, como o Desenvolvimento Sustentável e a Coesão Territorial. Considerando o pacote de instrumentos e princípios de EC, a integração do conceito nos territórios, regiões e cidades e respetivas instituições – onde se desenvolvem as sinergias homem-território –, pode atuar como um instrumento para apoiar a mudança de paradigmas, nomeadamente na forma como encaramos e abordamos os territórios. Em termos operacionais, isto significa um novo olhar sobre o território, melhor enquadrado com a realidade onde desenvolvemos as nossas atividades: do zonamento aos fluxos e metabolismos, das classes de espaço e usos aos sistemas e cargas (Teixeira, 2018).

- Potencialidade/vantagem e desafio (Desenvolvimento Sustentável) – Reforçando e assinalando não apenas a urgência da transição do modelo económico, mas também as potencialidades e vantagens que encerra esta mudança de modelo económico para os territórios, regiões e locais, o mais assinalável é possivelmente o contributo espectável na promoção e fomento do desenvolvimento sustentável, coesão territorial, entre outros desígnios, na transição para um modelo económico mais inteligente, que incorpore o conhecimento científico, a tecnologia, a qualidade, a coesão, o ambiente, os valores culturais e também os valores territoriais. De acordo com a Fundação Ellen Macarthur (2015), o modelo circular é concebido no sentido de promover uma economia restaurativa e regenerativa, onde se destacam contributos para a criação de valor, eficiência e otimização dos processos inerentes ao normal funcionamento dos ecossistemas, nomeadamente no que diz respeito à utilização e gestão dos recursos naturais e materiais. A mesma entidade defende que na transição para uma EC, toda a sociedade sentirá o seu impacto, com oportunidades sediadas na economia (crescimento económico, criação de emprego, inovação, etc.), no ambiente (menos poluição, resíduos e desperdício, redução das externalidades negativas, regeneração e conservação dos ecossistemas, etc.), nas empresas (maiores margens de lucro, aumento da resiliência e expansão da procura e da oferta, etc.), nas populações (ampliação do leque de opções, melhores serviços, preços e custo total de propriedade mais baixos, etc.) e para os governos e territórios (territórios mais resilientes e melhor preparados para reagir a fenómenos como as alterações climáticas e défice de recursos naturais, menor dependência externa, maior sustentabilidade do país na gestão do seu património natural, etc.). No entanto, corresponde também a um complexo desafio pela dificuldade que representa a concretização dos processos de transição de modelos – da economia linear vigente profundamente enraizado nos hábitos diários de produção e consumo e institucionalmente, para o modelo circular. Requer, de forma holística, articulada e faseada, uma reforma quase por inteiro do paradigma económico vigente, sendo necessária a mobilização e coordenação dos esforços de todos os agentes territoriais em torno das diretivas e ações constantes do PAEC e das Agendas Regionais.

Segundo João Teixeira (*in* Lemos, 2018, p.5-6) o quadro de atribuições da CCDR-LVT coloca a entidade numa posição privilegiada da Administração pública na promoção do planeamento e desenvolvimento regional, atuando no campo da construção-orientação prospetiva e participativa do futuro da RLVT. Ainda segundo o mesmo autor, a CCDR LVT possui como foco atual no que se refere à EC, o antecipar da transição inevitável para uma EC a partir da dimensão territorial, salvaguardando a capacidade da região de se manter competitiva nacional e internacionalmente, ao definir o tema como estratégico.

## 2.4. Documentos de referência

Na abordagem teórica deste documento, estão presentes os contributos de diversos documentos de referência para auxílio ao entendimento e desenvolvimento dos temas tratados, sendo utilizados como forma de consubstanciar os argumentos utilizados. Recorrer a diversas fontes intemporais (mas atualizadas) e criticamente válidas em conteúdo, é uma prática com longo histórico e inerente ao trabalho de investigação, sendo este subcapítulo destinado a apresentar e descrever documentos estruturantes para o âmbito do trabalho aqui desenvolvido, salientando os aspetos em que foram relevantes. Este exercício respeita o propósito de fomentar e facilitar futuras consultas sobre estes temas.

Na tabela 1, são identificados os documentos de referência e faz-se uma breve descrição do seu conteúdo e importância/papel para a elaboração deste documento

Tabela 1: Documentos referência utilizados na elaboração do documento

Documentos referência	Conteúdo do documento	Importância para o relatório de estágio
1. <b>Ellen Macarthur Foundation: Rumo à Economia Circular: o racional de negócio para acelerar a transição, 2015</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fatores de mudança que motivam a aposta num novo modelo económico;</li> <li>• Definição e caracterização do conceito e modelo de Economia Circular;</li> <li>• Vantagens e oportunidades do modelo circular;</li> <li>• Importância da transição para uma EC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introdução e definição do tema EC e apoio à sua teorização.</li> </ul>
2. <b>Paulo Lemos: Economia Circular como fator de resiliência e competitividade na região de Lisboa e Vale do Tejo, 2018</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enquadramento histórico da EC;</li> <li>• Definição e caracterização do conceito e modelo de EC;</li> <li>• Razões e benefícios para a transição para um modelo circular;</li> <li>• Desenvolvimentos a nível da UE e em Portugal;</li> <li>• Instrumentos, tecnologias e novos modelos de negócio para acelerar a transição;</li> <li>• A EC nas cidades;</li> <li>• Metabolismo urbano;</li> <li>• Exemplos de EC na RLVT;</li> <li>• Objetos de financiamento público de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introdução e definição do tema EC e apoio à sua teorização;</li> <li>• Tradução da EC nas cidades e esclarecimento sobre metabolismo urbano;</li> <li>• Objetos de financiamento público de projetos, políticas, etc. de EC.</li> </ul>

	projetos, políticas, etc. de EC.	
<p><b>3. Resolução do Conselho de Ministros nº 190-A/2017: Plano de Ação para a Economia Circular (PAEC) - Regulamento, 2017</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definição e caracterização do conceito e modelo de EC;</li> <li>Introdução e caracterização do Plano de Ação para a Economia Circular português;</li> <li>Vantagens e oportunidades do modelo de EC;</li> <li>Desenvolvimentos a nível internacional e em Portugal;</li> <li>Enquadramento do PAEC na estratégia nacional para o horizonte 2050.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introdução e caracterização do PAEC;</li> <li>Enquadramento do PAEC na política nacional de ambiente;</li> <li>Enquadramento da visão de EC do Governo para as regiões;</li> <li>Principais objetos para o financiamento de iniciativas de EC nos diversos âmbitos nacionais.</li> </ul>
<p><b>4. CCDRLVT: Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo, 2018</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introdução à Estratégia e Visão da RLVT para o horizonte 2030 (2021-2027);</li> <li>Enquadramento dos 10 Pilares Estratégicos, grandes projetos e próximos passos para a sua concretização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introdução à Estratégia e Visão da RLVT para o horizonte 2030 (2021-2027);</li> <li>Apresentação do modelo/esquema estratégico para a EC proposto pela CCDR LVT para a região;</li> <li>Sugestões de medidas de EC territorializadas para a região.</li> </ul>
<p><b>5. CEU-AUP: Carta Europeia do Urbanismo: uma visão das cidades e das regiões da Europa do século XXI, 2013</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definição e caracterização do conceito de urbanismo;</li> <li>Enquadramento da Visão do CEU e da AUP para as cidades e territórios (regiões) da Europa;</li> <li>Esclarecimento sobre o papel dos urbanistas (e técnicos de OT) na atualidade marcada pela transição de paradigma;</li> <li>Esclarecimento sobre os compromissos e responsabilidades ético-profissionais dos urbanistas na Europa;</li> <li>Contexto histórico da Carta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introdução e caracterização do conceito de urbanismo e do papel e responsabilidades ético-profissionais dos urbanistas (e técnicos de OT) na atualidade marcada pela transição de paradigmas.</li> </ul>
<p><b>6. Suzanne Potjer e Maarten Hajer: New Urban Agenda: Learning with Cities, Learning for Cities, 2017</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Esclarecimento sobre o âmbito e importância da Nova Agenda do urbanismo;</li> <li>Esclarecimento sobre o papel/impacto contemporâneo das cidades no ambiente, sociedade, economia, cultura, território, etc.;</li> <li>Importância para as cidades da promoção de uma rede de colaboração entre cidades (caso europeu);</li> <li>Importância para as cidades (caso europeu) da promoção de uma governança multinível.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Esclarecimento sobre o papel/impacto contemporâneo das cidades no ambiente, sociedade, economia, cultura, território, etc.</li> </ul>
<p><b>7. João Teixeira: Declaração de Cascais em matéria de Ordenamento do Território – mais do mesmo não basta – Ordenamento do Território para as pessoas, 2013</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introdução às alterações da sociedade que estão a motivar uma transição de paradigma do OT;</li> <li>Importância do OT na “Nova Era” (sustentabilidade, coesão económica, social e territorial, etc.) e para os humanos viverem de acordo com os “limites do crescimento” dos territórios;</li> <li>Apresentação dos grandes desafios que se colocam ao OT na atualidade;</li> <li>Apresentação dos princípios do atual paradigma de OT;</li> <li>Apresentação das práticas permanentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introdução e caracterização do conceito de OT;</li> <li>Introdução às alterações da sociedade que estão a motivar uma transição de paradigma do OT;</li> <li>Importância do OT e do urbanismo na “Nova Era” (sustentabilidade, coesão económica, social e territorial, etc.) e para os humanos viverem de acordo com os “limites do crescimento” dos territórios.</li> </ul>

	que definem a prática do OT na atualidade.	
<b>8. João Teixeira: Smart Cities Tackling Cities Turning Point: more of the same is not enough, 2015</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definição e caracterização do conceito de <i>smart cities</i> e <i>smart technologies</i>;</li> <li>Exposição e análise de dinâmicas presentes nas cidades;</li> <li>Introdução às alterações da sociedade e das tecnologias e ferramentas que estão a motivar novos paradigmas nas cidades, e identificação dos motores responsáveis;</li> <li>Evolução das cidades e do planeamento urbano;</li> <li>Identificação dos principais problemas e desafios às cidades e ao planeamento urbano;</li> <li>Discussão sobre a importância do acesso à informação, da participação pública e da governança nas cidades do futuro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conhecer e entender as cidades do futuro;</li> <li>Reconhecer o papel das tecnologias <i>smart</i>;</li> <li>Refletir sobre o papel da tecnologia ao serviço das populações e das cidades, no sentido de alcançar um desígnio de melhores e mais sustentáveis cidades, e o papel da prospetiva (planeamento prospetivo) na concretização dessa visão.</li> </ul>
<b>9. ESPON: CIRCTER – Circular Economy and Territorial Consequences, 2018</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introduzir e avaliar os impactos/efeitos de uma transição para uma EC no domínio territorial;</li> <li>Definição e caracterização setorial e territorial do conceito e modelo de EC;</li> <li>Avaliação da sua articulação com o domínio territorial;</li> <li>Avaliação da sua articulação com outros domínios (ambiental, territorial, etc.) no sentido de contribuir e concretizar o desenvolvimento sustentável;</li> <li>Identificação de políticas com vista a concretizar a EC às escalas sub-nacionais europeias;</li> <li>Proposta de uma metodologia para medir e avaliar as repercussões da EC nos territórios às escalas sub-nacionais e apresentação de resultados da sua operacionalização;</li> <li>Apresentação de diversos estudos de caso (regiões e cidades).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introduzir e avaliar os impactos/efeitos de uma transição para uma EC no domínio territorial;</li> <li>Definição e caracterização setorial e territorial do conceito e modelo de EC;</li> <li>Avaliação da sua articulação com o domínio territorial;</li> <li>Avaliação da sua articulação com outros domínios (ambiental, territorial, etc) no sentido de contribuir e concretizar o desenvolvimento sustentável;</li> <li>Identificação dos domínios-chave da EC para o Ensaio EC vs OT.</li> </ul>
<b>10. DGT: Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) – Diagnóstico Territorial – Alteração, 2018</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contextualização do OT em Portugal considerando vários âmbitos (Lusofonia, UE, etc.);</li> <li>Diagnóstico Territorial dos últimos 10 anos do Estado do Território;</li> <li>Identificação da organização, tendências e desempenho do território;</li> <li>Enquadramento do mosaico regional de Portugal;</li> <li>Definição e enquadramento do sistema de gestão territorial nacional, instrumentos de gestão territorial e participação e cidadania territorial em Portugal;</li> <li>Identificação dos principais problemas do OT de acordo com a experiência do PNPOT em vigor (2007).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introdução e caracterização do conceito de OT;</li> <li>Entendimento sobre o papel estruturante do PNPOT e do OT na gestão territorial nacional;</li> <li>Identificação das componentes de OT clássicas de acordo com o sistema de gestão territorial nacional.</li> </ul>



ELLEN MACARTHUR FOUNDATION / PLANO NACIONAL PARA A ECONOMIA CIRCULAR (PAEC)

O conjunto de publicações assinadas pela Fundação Ellen Macarthur e, à escala nacional, o PAEC, prestam um importante contributo no sentido do esclarecimento sobre EC e para acelerar a transição para a EC. Constituem documentos de referência em matéria de desenvolvimento e reflexão sobre o tema em âmbitos diferentes, mas que se complementam.

Encarada como um marco fundamental no desenvolvimento da EC, a criação da Fundação Ellen Macarthur, em 2010, torna-se referência internacional com o esforço de desenvolvimento do conceito e envolvimento de múltiplas entidades (civis, grandes empresas e governos), assim como a publicação, em 2012, do relatório “*Towards the Circular Economy, Vol.1*” onde é feita uma análise económica concreta do potencial latente na transição de modelos económicos, tendo a União Europeia como caso de estudo.

De entre as várias publicações sobre a EC lideradas pela Fundação, destacam-se a primeira série de relatórios, com três volumes publicados onde é destacado o racional económico do modelo circular – segundo abordagens globais (União Europeia) e mais setoriais (vol.2) -, e que servem de *insight* e inspiração para a análise e o entendimento desenvolvidos neste documento.

Em particular, destaca-se o documento publicado pela Fundação em português do Brasil, “Rumo à Economia Circular: o racional de negócio para acelerar a transição” (Fundação Ellen Macarthur, 2015), pela forma sucinta com que faz o enquadramento do conceito, expõe as principais limitações protagonizadas pelo modelo linear, e enumera as grandes oportunidades e vantagens da transição para o modelo circular, que serviram de base teórica à teorização sobre a EC. Corresponde a um documento estruturante, quer pela sua capacidade de comunicação e clareza, quer pela qualidade e importância das conclusões que partilha, sendo uma importante fonte de informação com vista à introdução ao tema para entidades académicas, governamentais/administrativas e agentes económicos, que devem ser preferencialmente complementadas com o pacote de edições “*Towards the Circular Economy*”.

O conjunto destes documentos tem especial importância para o tema da EC pois, depois do trabalho de sensibilização e esclarecimento público e privado liderado pela Fundação Ellen Macarthur, surge a produção do Pacote da Economia Circular da Comissão Europeia (Comissão Europeia, 2015), que marca um ponto de viragem na transição de paradigmas na Europa, onde são definidas metas ambiciosas de tratamento de resíduos e reciclagem para estimular a transição dos países-membros para uma EC. O Pacote para a Economia Circular e o Plano de Ação Europeu para a Economia Circular serviram como referência para a elaboração do Plano de Ação para a Economia Circular de Portugal.

O PAEC foi apresentado em Conselho de Ministros no dia 8 de junho, tendo estado em consulta pública no portal Participa entre 9 de junho e 2 de outubro de 2017, para a qual contribuíram 38 entidades. Foi depois aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 190-A/2017, e publicado em Diário da República a 11 de dezembro de 2017 (1ª série - nº236).

É o resultado de quase um ano de trabalho interministerial, onde constam contributos dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, do Ministério da Economia, do Ministério do Ambiente, e do Ministério da Agricultura, Floresta e Desenvolvimento Rural.

O plano insere-se no âmbito da estratégia governamental a seguir até 2020, pelo que tem três anos de vigência, tendo como objetivo o de, até esse período, redefinir o conceito de “fim de vida” da economia linear e as práticas ineficientes e insustentáveis predominantes na economia nacional, apostando em conceitos de reutilização, reparação e renovação e eficiência da utilização dos materiais e energia, valorização dos recursos e minimização dos impactos ambientais (Resolução do Conselho de Ministros nº 190-A/2017). O plano procura preconizar o desenvolvimento de novos produtos e serviços economicamente viáveis e ecologicamente eficientes, radicados em ciclos perpétuos de reconversão a montante e a jusante, que possibilitem a minimização da extração de recursos, a maximização da reutilização, aumento da eficiência da utilização dos materiais e consumo de energia, e o desenvolvimento de novos modelos de negócio.

Nesse sentido, apresenta de forma sólida os fundamentos e o contexto internacional e nacional que explicam a urgência da adoção de práticas de produção e consumo circulares, bem como a importância da elaboração e implementação de um plano de EC em Portugal, tendo como suporte a informação proveniente de estudos internacionais e nacionais, como o da Fundação Ellen Macarthur. O PAEC mostra-se bastante esclarecido sobre as limitações e ameaças da manutenção do modelo linear vigente, fazendo questão de destacar, como contraponto, as vantagens associadas à transição para uma EC.

O PAEC apresenta três níveis de ações que se relacionam e se reforçam positivamente: ações de cariz transversal (macro/nacionais), que consolidam algumas das ações de várias áreas governativas para a transição de modelo económico; ações de cariz meso (setoriais), alicerçadas em agendas setoriais visando o aumento da eficiência do uso dos recursos e produtividade, com incidência sobretudo em setores com intensidade no uso de recursos e de cariz exportador; e ações micro (regionais/locais), onde é sugerida a criação de Agendas Regionais, adaptadas às especificidades socioeconómicas de cada região, e cuja sugestão reforça a ideia da importância da territorialização da EC.

Embora ambicioso, foi prontamente criticado<sup>24</sup> (pela ZERO e o Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável (BCSD)) devido à ausência de medidas concretas, como de política fiscal (que incidissem sobre vários agentes económicos) e o horizonte de ação limitado (até 2020). O PAEC, embora tenha um horizonte de implementação de três anos, compreende uma dimensão de acompanhamento do plano explícita, e que é assegurada por uma comissão responsável pela avaliação do seu desempenho e conseqüente ajustamento dos seus objetivos (Comissão Interministerial para o Ar e Alterações Climáticas).

---

<sup>24</sup> LUSA-DN, *Zero quer plano de economia circular mais concreto e com metas de longo-prazo*, 2017;

<sup>24</sup> *Jornal Hiperuper*, *O desafio da economia circular*, por Sofia Santos (BCSD Portugal), 2017;

O PAEC corresponde a um marco nacional no que respeita à política de ambiente, sendo a manobra mais assinalável do Governo de Portugal e Ministério do Ambiente desde o Tratado de Lisboa, em 2009, onde foi criado o quadro jurídico e os instrumentos políticos para fazer face aos novos desafios do século XXI que influenciou muitas das estratégias, planos e políticas nacionais subsequentes. A sua proposta de disseminação dos princípios da EC pelos setores da sociedade e economia, a proposta de territorialização das ações em Agendas Regionais, assim como o reforço de programas, planos e políticas em fase de implementação, visam agilizar a transição de forma sustentada. Embora não aponte metas específicas, pretende contribuir e reforçar a concretização de compromissos definidos em diferentes planos e estratégias, como a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas, bem como concretizar metas ambientais celebradas no âmbito comunitário e internacional como o Acordo de Paris. Este estabelece também, uma visão de Portugal em 2050 que sustenta e estrutura a estratégia nacional de transição para uma EC.

#### “RLVT2030 - PARA A ESTRATÉGIA 2030 DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO”

O documento Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo foi desenvolvido pela CCDR-LVT internamente e pelo Conselho Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CRLVT), tendo beneficiado também do contributo de diversos especialistas, entidades e participantes da região com vista a definir uma Estratégia regional preparatória para o futuro, independente de questões de governação e de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, e que aborde problemas instalados e tendências identificadas, evitando o impacto dessas dinâmicas (CCDR-LVT, 2018). Nesse sentido, enquadra-se em três vetores que norteiam a Estratégia/Visão para a região: a promoção da competitividade internacional, a dinamização da Coesão Territorial e o reforço da coesão social.

Neste âmbito de planeamento estratégico, o documento assume o papel da espacialização das políticas públicas em cada território, assente num conjunto de abordagens (instrumentos de política) destinado a considerar e valorizar o mosaico de contextos e realidades que caracterizam a RLVT. Nesse sentido, o documento pretende afirmar-se, à escala regional, como um importante complemento ao OT do território regional e local e como um valioso agente de territorialização das várias políticas, estratégias, planos, programas, medidas, ações, etc., que constituirão o futuro referencial estratégico para o próximo Quadro Comunitário de Apoio 2021-2027 (CCDR-LVT, 2018).

Neste âmbito, são definidos dez Pilares Estratégicos que configuram a estratégia da RLVT para o horizonte 2030, nomeando áreas de focagem decisivas para o rumo de desenvolvimento pretendido para o território regional, a partir dos quais, são definidos os Grandes Projetos Estruturantes, propostas paradigmáticas destinadas a alavancar o rumo de desenvolvimento estratégico pretendido, seguindo de acordo com as particularidades territoriais da região. O documento indica de igual forma um referencial de princípios e práticas permanentes a integrar a ordem de trabalhos contemplada pela Estratégia.

O documento estipula ainda orientações estratégicas que se tornarão, na escala regional, um dos referenciais para o OT da RLVT. Posto isto, contribuiu para a construção da matriz de componentes/domínios-chave de OT que perfila este Ensaio, com 9 dos 10 Pilares Estratégicos propostos (foi excluído o Pilar Estratégico – Economia Circular), prestando um valioso auxílio na construção da metodologia.

#### CARTA EUROPEIA / URBAN AGENDA

Para o estudo e compreensão do tema urbanismo, a Carta Europeia do Urbanismo 2013 e a nova *Urban Agenda* para as cidades permitem a reflexão sobre novas abordagens ao Ordenamento do Território e planeamento para as áreas urbanas, correspondendo a documentos de referência no desenvolvimento do conceito e reforço dos seus princípios no contexto de transição de paradigmas, no qual se inclui a EC.

A Carta Europeia do Urbanismo, cujo subtítulo é “Uma visão das cidades e das regiões da Europa do Século XXI”, foi lançada a partir da Assembleia Geral do Conselho Europeu de Urbanistas, que se reuniu, em Abril de 2013, em Barcelona, para promover uma perspetiva do que se espera para o desenvolvimento urbano europeu e discutir o papel e compromisso dos urbanistas europeus enquanto “líderes da mudança” e atores determinantes na materialização da visão de Brundtland nos aglomerados urbanos.

Este documento corresponde à reformulação dos contributos para o desenvolvimento do urbanismo contemporâneo iniciado em maio de 1998 com a Nova Carta de Atenas, mas só divulgados em 2003 e reforçados com uma posterior agenda que se tornou pública em Istambul. Nesta revisão, mantém-se a visão (sociocrática) original da Nova Carta de Atenas, em que é colocado ênfase nos habitantes e utentes da cidade e suas necessidades num contexto de incerteza e dinâmicas de mudança.

Posicionando o foco da sua intervenção no principal elemento das cidades, a sociedade evoluiu para cidades e territórios (regiões) em rede. Nesse processo, cabe ao urbanismo e urbanistas a missão de promover a conectividade, enquanto eles próprios mantêm uma postura de trabalho transdisciplinar, tendo em consideração os novos modos de funcionamento e trabalho das instituições, nomeadamente a governança e a participação pública, cuja articulação cabe a estes profissionais mediar, tirando partido das novas tecnologias e modos de comunicação.

O urbanismo, que permite materializar as visões estratégicas das comunidades e, a partir destas criar lugares habitáveis com qualidade de vida segundo uma atitude de sustentação duradoura dessas valências, encontra na Carta um instrumento estruturante da prática do urbanismo e profissões ligadas ao ordenamento e planeamento das cidades. As cidades são verdadeiramente determinantes na transição de paradigmas. A Carta contém a visão comum e os princípios que programam e estruturam o exercício do urbanismo no sentido da coesão e coerência dos territórios, assim como estabelece os procedimentos no sentido da promoção da colaboração e participação de todos os atores dos territórios e das alianças entre

comunidades e cidades europeias em prol de um futuro comum, correspondendo a um documento bastante lúcido relativamente à importância da sua mensagem (a importância do urbanismo e da ação dos urbanistas na transição de paradigma), que transmite de forma clara e objetiva a importância de uma abordagem centrada nos aglomerados urbanos.

A nova Agenda Urbana “*Learning with Cities, Learning for Cities*” partilha de uma visão semelhante para as cidades no sentido de um desenvolvimento das urbes sustentável. A relevância desta obra encontra-se sintetizada numa frase dos autores no capítulo introdutório: ‘Por vezes, a verdadeira inovação/progresso é permeada nos sistemas de governança’.

A nova Agenda, que resulta da assinatura do Pacto de Amesterdão em maio de 2017, redefine a abordagem às cidades e das cidades: as cidades não são mais o/um dos objetos da construção de políticas; elas passam a fazer parte do processo de elaboração destas. Na visão da Carta Europeia do Urbanismo, as cidades e territórios (regiões) devem permanecer integrados e interligados numa rede de cidades, onde a governança, a cooperação, a articulação e participação públicas, assim como as alianças e a partilha de conhecimentos são aspetos importantes a adotar na transição de paradigma face às problemáticas contemporâneas, e onde é imperativa a territorialização das políticas.

A nova Agenda Urbana, da autoria de dois académicos sediados na Holanda, Suzanne Potjer e Maarten Hajer, estabelece uma estrutura organizativa das “parcerias”, onde os autores convergem para discutir e partilhar conhecimentos no sentido da coesão dos territórios e mobilização eficiente de esforços no sentido de um Desenvolvimento Sustentável. Este documento assenta num método conduzido por três princípios onde sobressai a importância atribuída à subsidiariedade e territorialização dos processos: o princípio local (importância da abordagem às cidades e contributo das comunidades locais), o princípio horizontal (a aliança assente na partilha de conhecimentos e experiências entre cidades e entidades e instituições na busca por soluções com especificidade para cada território), e o princípio vertical (importância da governança e articulação entre atores envolvidos no processo).

Este documento é premente para o tema do urbanismo pois, a par da Carta Europeia do Urbanismo, evidencia dois aspetos verdadeiramente importantes e sagazes. Primeiro, que dada a dimensão e complexidade do processo transitório de paradigma, nomeadamente no respeitante à EC e Coesão Territorial, esta não é possível de concretizar, nem tão pouco eficiente, se a sua concretização for isolada em um sistema territorial. Por isso é tão importante a construção de alianças e a colaboração para a materialização de visões de cariz estratégico para os territórios. Por fim, o respeitante à importância da territorialização das soluções às especificidades de cada território e/ou abordagem para verdadeiramente conseguir estabelecer a visão de territórios que ofereçam qualidade de vida pretendida pelo urbanismo e pelos urbanistas.

## DECLARAÇÃO DE CASCAIS

De 19 a 21 de setembro de 2013, Cascais foi palco dos maiores especialistas internacionais em urbanismo no âmbito da 10ª Bienal das Cidades e dos Urbanistas da Europa. Cerca de 23 oradores reunidos para debater os novos paradigmas, desafios e oportunidades das cidades europeias e avaliar o contributo do urbanismo para superar a crise, resultaram num documento estruturante e atualizado da problemática da transição a concretizar.

A “Declaração de Cascais 2013: mais do mesmo não é suficiente”, da autoria do presidente da Bienal, João Pereira Teixeira, alerta para os “limites do crescimento” e para os problemas e respetivas consequências de viver acima das possibilidades, que não podem ser solucionados nem mitigados com soluções desprezíveis e baseadas num paradigma desajustado à urgência dos temas tratados. A Bienal, que se realizou numa conjuntura de crise da economia portuguesa e da economia mundial, estipula que os técnicos que trabalham o território têm a “missão” de aproveitar o contexto de crise para introduzir as mudanças necessárias.

No documento destaca-se um período de transição do final da Era Industrial para a “Nova Era” no respeitante ao modelo económico da produção e consumo, este que está assente num movimento de ação e de determinação altruísta e consciente da população e agentes económicos no sentido de alternativas mais sustentáveis, tecnologias e técnicas *environmental-friendly*, Coesão Territorial e defesa dos valores e identidade locais, sumariadas numa sucinta frase do autor: “mais já não é melhor”.

No entendimento deste documento, um bom OT é uma componente-chave dessa Nova Era, apontando desafios irredutíveis à disciplina na escalada para a transição de paradigma. Essa responsabilidade recai sobre os responsáveis pelo OT que, na direção de uma nova visão das cidades e das regiões – na promoção da “vida urbana sustentável do pós-crise” –, são atores fundamentais na transformação do território e supervisão e influência das dinâmicas territoriais de acordo com os limites do crescimento.

Para os vários âmbitos da atividade do OT, onde se devem destacar o plano territorial regional, este documento constitui uma referência na medida em que identifica dez “grandes” desafios para o OT, e igual número de princípios que doutrinam a atividade e de práticas permanentes a aplicar aos territórios, dando um contributo valioso no desenho de um esquema estruturador de valores do exercício das atividades do OT e urbanismo para a transição de paradigma, onde se inclui domínios familiares à EC, como o de evitar as alterações climáticas, melhorar a biodiversidade e prevenir as suas perdas. Destaco também a assertividade com que o documento suporta a importância da subsidiariedade das ações civilizacionais do OT e que devem ser consideradas na transição para um modelo económico circular, presente no último ponto das práticas permanentes, “pensamento global, compromisso regional, ação local”, que destaca a importância da territorialização das abordagens, da cooperação e comunicação entre territórios e a consideração de todas as escalas de funcionamento dos territórios para criar e concretizar a visão das cidades e das regiões para o final do século XXI.

## FUTURO DAS CIDADES

Interpelar o conceito de *Smart Cities* é avaliar o progresso do OT e urbanismo, que evoluíram no sentido de antecipar e atender às problemáticas contemporâneas das cidades.

No século XXI, num mundo globalizado e com dinâmica intensa dos territórios, os problemas e os efeitos colaterais surgem em volume violento, o que torna imperativo a extrapolação de tendências e abordagens de antecipação e equação de múltiplos futuros no presente. Como escreve<sup>25</sup> António Covas, “A prospetiva (...) está, hoje, algures entre a projeção do presente e a antecipação do futuro, entre o diagnóstico e o prognóstico”. Neste âmbito, a prospetiva assume duas facetas: a de minimização do risco implicado pelas dinâmicas conhecidas e os efeitos associados – no cenário de incerteza atual, a prospetiva determina o futuro enquanto risco e probabilidade -, e a de projeção que se sustenta em torno da construção de um futuro desejável dentro das possibilidades existentes e da liberdade disponível.

As *Smart Cities*, podem ser encaradas como um conceito operante do OT e do urbanismo, para planear o futuro incerto. Enquanto conceito, obedecem ao princípio de antecipação e prevenção, nos territórios, de efeitos não-desejados e não-intencionais, subordinando, para isso, as tecnologias “*smart*” (inteligentes) à missão de prevenção das ineficiências e de incremento da sustentabilidade e da resiliência das cidades.

O documento “*Smart Cities Tackling Cities Turning Point: more of the same is not enough*”, da autoria de J. Teixeira e editado pela Universidade Lusófona, em 2015, faz um importante enquadramento dos desafios contemporâneos das cidades e das disciplinas responsáveis pela sua transformação e organização. Com o intuito de promover aquilo que entende ser ‘*um conjunto de tecnologias e ferramentas que vão alterar as cidades e induzir a mudança social*’ necessária à melhoria do seu funcionamento, contribuir para a solução dos problemas socioeconómicos e ambientais que as afetam, assim como auxiliar e reforçar as disciplinas do OT e urbanismo na abordagem aos desafios dos territórios e no acelerar da transição para um paradigma mais sustentável, este documento constitui uma fonte de informação completa e sucinta sobre o conceito de *Smart Cities* e o seu contributo para os territórios.

Acima de tudo, o documento reflete sobre o potencial das tecnologias ao serviço das populações e das urbes, no sentido de um desenvolvimento mais sustentável das cidades. Para além de demonstrar o potencial enquanto conceito prospetivo, este descreve quais as vantagens associadas à popularização das tecnologias *smart* - tecnologias do desempenho, das tecnologias renováveis, das tecnologias inteligentes como as aplicações móveis e a utilização da informação da *nuvem*, etc. -, ao serviço do OT e do Urbanismo. Estas contribuem para um melhor desempenho e entendimento dos fluxos e funcionamento das infraestruturas dos aglomerados urbanos, atuam na prevenção de perdas e contribuem para uma melhoria da sinergia entre tecido construído e ecossistemas, nomeadamente na medição e controlo dos serviços ecológicos prestados pelos espaços verdes. O conceito corresponde também a um

---

<sup>25</sup> António Covas, *União Europeia: prospetiva e contingência*, 2018, <https://observador.pt/opiniao/uniao-europeia-prospetiva-e-contingencia/>;

modelo urbano com potencial para integrar e incorporar os princípios da EC nas cidades com vista a apoiar a transição de modelo e paradigma económicos.

#### CIRCTER - CIRCULAR ECONOMY AND TERRITORIAL CONSEQUENCES

Entender de que forma se articulam os quadros conceituais de EC (sobretudo setorial) e de OT (transversalmente territorial), permite inferir sobre quais as relações com implicações práticas possui a EC quando aplicada ao contexto territorial e orientar a nossa ação em função dessas conclusões.

Refletir, discutir e entender o território, domínio estruturante de todos os aspetos antrópicos e naturais, torna-se essencial para qualquer análise que pretenda servir a sociedade e suas instituições visando o incremento da qualidade das relações território-homem e vice-versa. É neste sentido que o documento CIRCTER – “*Circular Economy and Territorial Consequences*” se enquadra neste contexto como documento de referência pois estabelece e analisa a relação entre estes diferentes âmbitos, nomeadamente avaliando as consequências para os territórios de uma transição para uma EC.

Como é introduzido pelo documento, este esforço obedece ao propósito de introduzir a metodologia CIRCTER – que permite identificar e analisar a tradução da EC nos territórios, enquanto introduz as principais questões políticas e desafios analíticos mais relevantes na sua implementação.

Para o desenvolvimento de uma opinião sobre a forma como se articula e se exprime a EC no âmbito territorial e que serve como importante suporte ao enquadramento teórico deste relatório, foram essenciais para esse esclarecimento e reflexão os contributos presentes nos capítulos 2 – *Concepts, definitions and research focus*, 5 – *Enabling circular economies*, 5.1 – *A sectorial definition of a circular economy*, e 5.2 – *A territorial definition of a circular economy*. Refira-se ainda o contributo estruturante e substancial para a tarefa de identificação e análise de componentes/domínios-chave de EC da *Table 1* e do capítulo 3 – *Project approach: characterising the territorial factors and outcomes supporting a circular economy*.

#### PROGRAMA NACIONAL DE POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO - ALTERAÇÃO 2018

De acordo com o Diagnóstico Territorial que acompanha a proposta de alteração do PNPOT (DGT, 2018), nomeadamente o conteúdo do subcapítulo que procede ao enquadramento do PNPOT no Sistema de Gestão Territorial nacional (p. 193-194), o documento corresponde ao instrumento de topo da política de OT nacional, que estabelece as opções estratégicas relevantes para a organização do território, consagra o quadro de referência dos demais instrumentos de gestão territorial e corresponde ainda ao instrumento que enquadra o território nacional na União Europeia. É, portanto, o documento referência onde consta a estratégia nacional de OT, que se repercute na definição de todas as operações e instrumentos



de OT em solo nacional, e coordena toda a atividade dos profissionais de OT e da atividade decisória pública no que respeita à gestão e transformação do território.

A desatualização do Programa, quer face às problemáticas identificáveis no Estado do Território atual, quer face ao novo referencial estratégico comunitário e respetivo ciclo de fundos comunitários, obrigou à atualização da sua base estratégica e revisão da sua componente programática, concretizada na sua alteração (DGT, 2018, p.193).

Neste âmbito, foi consultado o Diagnóstico Territorial inserido no âmbito do processo de alteração do PNPT, publicado a 6 julho de 2018, e que foca as dinâmicas territoriais da última década que servirão de base a todo o processo. No documento, são subdivididos os vários domínios-chave do OT nos territórios, com a finalidade de auxiliar a apresentação do diagnóstico. Estes podem ser considerados os domínios-chave clássicos da política nacional de OT, e foram utilizados para sustentar uma parte da matriz de componentes/domínios-chave de OT presente neste Ensaio.

### 3. ENSAIO: ANÁLISE MATRICIAL DE ABORDAGENS AO TERRITÓRIO RLVT

O conceito de EC está em integração rápida na construção de políticas públicas e de programas de cofinanciamento europeu com orientação para a mudança de práticas em vários domínios (do OT ao urbanismo) e setores. A urgência do tema, quer pelas questões ligadas à sustentabilidade, quer pelas transformações económicas decorrentes do desenvolvimento tecnológico e da abertura dos mercados, obriga a repensar o modo como o OT beneficia deste novo desígnio e se adapta aos seus princípios. Na escala regional e das cidades, importa que a EC seja territorializada no sentido de acelerar a transição de modelo económico e que os conceitos e práticas de Planeamento e Ordenamento do Território (Desenvolvimento Regional) sejam otimizados. Há várias vias pelo qual pode ocorrer este intercâmbio.

Este trabalho apresenta uma metodologia de análise concetual que contribui para a integração dos conceitos de EC no OT, que pode beneficiar a conceção de políticas e estratégias territoriais regionais na RLVT. Associado a esse objetivo, segue o propósito de promover na administração pública à escala regional, uma metodologia de identificação de pontos de focalização do investimento, cujo processo permita não apenas encontrar consensos entre domínios de natureza territorial (OT) e setorial (EC) (e por isso desejáveis para o incremento da eficiência dos processos de financiamento público e para a geração de retorno económico, social e ambiental), mas também permitir que estes se configurem o mais enquadrados possível com as necessidades e valências de cada território, salvaguardando o rigor e sustentabilidade das finanças públicas e a eficiência da gestão de fundos limitados, destacados para financiamento e investimento público em PPEC. Este formato permite também averiguar como vários agentes da RLVT (técnicos superiores da CCDR-LVT, investigadores/académicos e responsáveis pelo Urbanismo e Ordenamento do Território das Câmaras Municipais) entendem o que é o enquadramento da EC no OT e no território.

A definição de políticas, a produção de legislação e o financiamento de programas, adaptados às necessidades de capital para concretização do disposto nos instrumentos de gestão territorial, será, porventura, uma das mais complexas tarefas a empreender na gestão pública do território. Esta remete para a capacidade que a instituição possui de gerar capital/recursos para desenvolver os planos, programas, políticas, estratégias, ações com que se compromete. Neste âmbito, considerando a escala territorial regional (CCDR-LVT) e a EC, admitem-se duas modalidades diferentes de financiamento: direto (Fundo Ambiental; PAEC) e indireto (Indústria 2020, Portugal 2020, Projeto LIFE, etc) (Lemos, 2018, p.107-114), que este documento pretende divulgar juntos dos promotores de programas e projetos de investimento em EC, assim como de todos os envolvidos na gestão dos fundos.

Dado que, na administração pública à escala regional, uma parte substancial da capacidade de investimento parte dos referidos âmbitos, sujeitos a limites e regulamentos rigorosos, importa que o capital destinado ao investimento seja utilizado de forma eficiente para potenciar e maximizar o retorno do uso dos fundos públicos (e da participação privada).

Para evitar a perda de valor das apostas e objetivos de qualidade que caracterizam a globalidade das políticas públicas portuguesas, devem ser promovidas, na administração pública, medidas de contingência que se caracterizem pela preservação desse mesmo valor, integrando nos processos de orçamentação/programação/avaliação do financiamento público, formas inteligentes, pragmáticas e inovadoras de garantir a eficiência e territorialização das iniciativas públicas de investimento, tornando-as adequadas ao objeto a que se destinam.

Em Portugal cabe às entidades públicas responsáveis pela gestão territorial equacionar e canalizar o investimento público e orientar o investimento privado no sentido do desenvolvimento territorial sustentável, promovendo, nesse sentido, iniciativas informadas e devidamente explanadas de orçamentação, com vista à identificação correta dos eixos prioritários para investimento e em conformidade com as estratégias que se dirigem aos territórios, com vista a zelar pela gestão e utilização eficiente dos fundos disponíveis.

As CCDR são organismos da “Administração Pública Regional com poderes reforçados para impulsionar o desenvolvimento territorial [sustentável], em particular nas funções de gestão do investimento público e de coordenação e concertação das administrações regionais [e agentes privados]” (CCDRLVT, 2008, p.5). Com esta matriz de competências, as suas atividades destinam-se a “executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional ao nível das respetivas áreas geográficas” (CCDRLVT, 2008, p.2), enquanto promovem a integração dos programas, planos, políticas e leis inseridos nos referidos âmbitos, na sua escala de atuação. Está identificado um campo preferencial para equacionar a concretização dos princípios da EC no OT.

### 3.1. Identificação das componentes de cada abordagem

De forma a promover a melhor tipologia de investimento, propõe-se uma metodologia de análise matricial para apurar a intensidade da relação entre as várias componentes da EC e do OT, por intermédio da qual se identifica onde a integração dos princípios e a adoção das práticas da EC tem mais impacto no território, nomeadamente onde podem ser vertidas nos instrumentos e programas de OT.

Para isso pretende-se identificar eixos de investimento ideais dentro dos referidos âmbitos, tendo como referência concetual na análise matricial de correlação, as componentes/domínios-chave de EC e OT. Em primeiro lugar, é importante esclarecer para o que remete o termo “componente/domínio-chave”, de forma a evitar confusões de natureza metodológica. No nosso entender, o termo aponta para a esfera de interesse onde estão inseridas e/ou são agrupadas determinadas tipologias de programas, projetos, políticas, ações, medidas, etc., e que designam o campo concetual e prático do conceito. Estando este ensaio orientado para selecionar e hierarquizar eixos prioritários para o financiamento e investimento público, estes aspetos são os mais adequados - em detrimento de aspetos como princípios, objetivos,

etc. -, pois permitem enquadrar os objetos do financiamento nessas grandes componentes/domínios-chave e aferir o grau de prioridade a partir da sua localização na matriz de relações EC vs OT.

A metodologia escolhida permite cruzar domínios qualitativos de diferentes conceitos e analisar a correlação existente entre esses domínios e conceitos do ponto de vista académico e científico. Considerando que se identificam e correlacionam componentes de âmbitos tão distintos como EC (setorial) e OT (territorial), são favorecidas valências na metodologia que permitam simplicidade, intuitividade e eficácia para o entendimento e análise do seu conteúdo, sendo que inclui uma escala de *Likert* de 5 níveis (sendo 5 muito prioritário/relação forte, e 1 pouco prioritário/relação fraca) para facilitar a avaliação da relação entre conceitos e respetivas componentes/domínios (tabela 2).

Tabela 2: Proposta de análise matricial componentes/domínios-chave de EC (y) e OT (x)

		Ordenamento do Território					
		Componente 1	C2	C3	C4	C5	...
Economia Circular	Componente 1						
	C2						
	C3						
	C4						
	C5						
	...						

Associado ao domínio do autor sobre os temas, salvaguardado pelo estudo e consulta de vários documentos referência (tabela 1), as componentes/domínios-chave de EC e OT foram identificados, selecionados e organizados em duas tabelas (tabela 3 e tabela 4). Procurou-se que a seleção favorecesse a aplicabilidade e acessibilidade da metodologia, optando por incluir componentes/domínios-chave em detrimento de um levantamento exaustivo e extensivo que provavelmente condicionaria o preenchimento da matriz. Esta incidu no campo concetual da EC e do OT, fazendo a distinção entre o âmbito nacional (macro) e regional (RLVT) no último.

Primeiro, no caso da EC (5), foram integrados os grandes domínios-chave (*Key features*) que constam da Table 1 do projeto CIRCTER, editado pela ESPON (2018). Este grupo de trabalho promove um valioso contributo teórico e metodológico na abordagem à EC do ponto de vista territorial, visando identificar, quantificar e interpretar as implicações territoriais de uma abordagem circular nas regiões. Desta forma, com base no trabalho de alguns autores, procederam à identificação das principais componentes/domínios da EC e respetivos fatores territoriais e efeitos que caracterizam o modelo (Table 1, ESPON, 2018, p.7-8), que foram utilizadas na construção do referencial de EC da presente metodologia.

Já a identificação e seleção das componentes-chave de OT (18), foi inspirada nos principais temas do OT constantes da versão final do Diagnóstico da alteração do PNPOT (DGT, 2018) (9), encarado aqui como coincidindo com as componentes-chave clássicas da política nacional (macro) de OT, bem como nos Pilares Estratégicos da Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT, 2018) (9), que são elencados com uma base territorial como alicerce. Estes não apenas correspondem a uma abordagem regional estratégica do OT (desenvolvimento regional), como podem ser e foram encarados como uma visão moderna dos domínios-chave do OT, em conformidade com o paradigma em vigor complementando aqueles clássicos já identificados.

Tabela 3: Componentes EC CIRCTER e Domínios de OT identificados no PNPOT

		Ordenamento do Território								
		Alteração do PNPOT 2018 - Diagnóstico								
		Recursos naturais e sustentabilidade ambiental	Agricultura, floresta e atividades no espaço rural	População e estruturas sociais	Atividades económicas e inovação	Infraestruturas	Equipamentos e serviços de interesse geral	Sistema urbano	Uso do solo e paisagem	Habituação
Economia Circular	CIRCTER - ESPON	Incremento da capacidade restaurativa e regenerativa da economia								
		Menor uso de recursos naturais virgens (extração da natureza)								
		Menos perdas de materiais/recursos menos produção de resíduos								
		Conservação no valor mais alto dos materiais e produtos								
		Difusão de novos modelos de negócio e de hábitos de consumo / partilha								

Fonte: CIRCTER - Circular Economy and Territorial Consequences ESPON 2018

<https://www.espon.eu/circular-economy>

Alteração do PNPOT – Diagnóstico Territorial 2018

<http://pnpot.dgterritorio.pt/node/268>

Tabela 4: Componentes EC CIRCTER e Para a Estratégia 2030 da RLVT

		Desenvolvimento Regional								
		Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo								
		Sustentabilidade demográfica e juventude	Qualificação	Novas tecnologias	Alto valor acrescentado	Urbanidade	Inclusão social e combate à pobreza	Idade +	Tejo e Sado	Património
Economia Circular	CIRCTER - ESPON	Incremento da capacidade restaurativa e regenerativa da economia								
		Menor uso de recursos naturais virgens (extração da natureza)								
		Menos perdas de materiais/recursos menos produção de resíduos								
		Conservação no valor mais alto dos materiais e produtos								
		Difusão de novos modelos de negócio e de hábitos de consumo / partilha								

CIRCTER - Circular Economy and Territorial Consequences ESPON 2018

<https://www.espon.eu/circular-economy>

Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo 2018

<http://www.ccdr-lvt.pt/pt/rlvt2030---para-a-estrategia-2030-da-regiao-de-lisboa-e-vale-do-tejo/10163.htm>

Esta metodologia pode oferecer argumentos para a concretização orientada (dirigida a escalas ou temas) ou focada (dirigida a áreas geográficas dos investimentos presentes e futuros), para concretizar a EC, o que legitima o exercício e interpretações dele retirados. Dependendo do tipo de componente/domínio – podem ser de elevada correlação e de reduzida ou nenhuma correlação -, entende-se que estes remetem para eixos onde é viável investir – com alguma segurança -, (contribuindo para acelerar a transição para a EC), e onde não é aconselhável investir ou se deve ser cauteloso ao focar o investimento, dado que esses eixos de investimento não contribuem para acelerar a transição para a EC (tabela 5). Isto permite abordar o financiamento e o investimento de outro modo, sugerindo, selecionando e hierarquizando prioridades, no que diz respeito a programas e projetos de EC, que se colocam e organizam, de forma distinta, dentro dos âmbitos identificados. Ao estabelecer um quadro analítico consistente que permita para o caso da RLVT, estabelecer prioridades ao investimento e financiamento público, está-se a procurar promover a eficiência e territorialização das ações, medidas e políticas para fazer transitar o modelo económico da região.

Tabela 5: Exercício ilustrativo da metodologia

		Desenvolvimento Regional									
		Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo									
		Sustentabilidade demográfica e juventude	Qualificação	Novas tecnologias	Alto valor acrescentado	Urbanidade	Inclusão social e combate à pobreza	Itade +	Tejo e Sado	Património	
Economia Circular	CIRCTER- ESPON	Incremento da capacidade restaurativa e regenerativa da economia	XXXXXX	XXX	XXXX	XXX	XXXXXX	XX	XX	X	XX
		Menor uso de recursos naturais virgens (extração da natureza)	XXX	XXXX	XXXXXX	X	XXX	XXXX	X	XX	X
		Menos perdas de materiais/recursos menos produção de resíduos	XXXX	XXXXXX	XX	XXXXXX	XX	XXX	XXXXXX	XX	XXXX
		Conservação no valor mais alto dos materiais e produtos	XX	X	XXX	XXXX	XXXX	X	XXXX	XXXX	XXXXXX
		Difusão de novos modelos de negócio e de hábitos de consumo / partilha	X	XX	X	XX	X	XXXXXX	XX	XXXXXX	XX

Legenda: Verde: aglomerado de correlação positiva (investir, acelerar a transição para a EC);  
 Vermelho: aglomerado de correlação negativa (investimento não contribui para a EC)

Admitindo-se alguma subjetividade na identificação de componentes/domínios e sua avaliação – problema comum a metodologias semelhantes onde são escrutinados e utilizados âmbitos qualitativos -, este aspeto pretende-se minimizado com a recolha de contributos (pareceres em resposta a inquérito) de natureza multidisciplinar na avaliação da relação entre as diferentes componentes/domínios de EC e OT, da parte de diversos especialistas, de acordo com a seguinte questão: “Das componentes da Economia Circular identificadas, qual o nível de prioridade de concretização em cada um dos domínios do Ordenamento do Território?” (ver lista de especialistas a inquiridos).

À avaliação da relação entre as componentes/domínios, que resulta essencialmente de um exercício de reflexão teórica por parte dos envolvidos, sucede a análise ao conteúdo das componentes/domínios, que pode ser consultada nos documentos referência onde foram identificados. Tenha-se como exemplo a relação entre o “Incremento da capacidade

restaurativa e regenerativa da economia” (Economia Circular, *Table 1* do documento CIRCTER, ESPON, 2018), e a Urbanidade (Ordenamento do Território – Desenvolvimento Regional, do documento Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo, CCDR-LVT, 2018): uma vez que na primeira componente referida (EC) se define uma série de abordagens e princípios (onde se inserem linhas de atuação como medidas para os mercados (aumento das responsabilidades económicas sobre o produtor, transitar a tributação sobre o trabalho para as práticas insustentáveis, etc.), a inovação e o desenvolvimento sustentável (promoção de economias de aglomeração e sistemas de inovação locais), entre outras), que conduzem ao crescimento económico e criação de emprego, enquanto reduz os impactos sobre o ambiente; no domínio do Ordenamento do Território – Desenvolvimento Regional, estão enquadradas diversas abordagens e princípios que, *grosso modo*, conduzem ao incremento da qualidade da urbanidade (que passa necessariamente pela redução dos impactos ambientais da vida nas urbes (ou com moldes urbanos)). Quais serão, portanto, os reflexos territoriais (nesta componente de Ordenamento do Território – Desenvolvimento Regional) das iniciativas de EC inseridas no âmbito anteriormente referido? A avaliação que se pede aos especialistas é depois feita à imagem da questão elencada (e destacada) no parágrafo anterior.

Tendo concluído que o resultado do levantamento feito dos componentes/domínios-chave podia ser inconclusivo por via da simplicidade e abrangência de cada um dos elementos identificados, optou-se por incitar os inquiridos a identificarem prioridades de concretização de EC no OT, por meio de uma regra incluída no corpo do inquérito onde não é permitido repetir a mesma pontuação em cada coluna (componente/domínio do OT). Assim, para além de dar a conhecer qual o aspeto geral da compreensão de diversas personalidades públicas, académicas e técnicas da RLVT sobre o perfil da articulação entre EC e OT, essa identificação permite dar substância crítica e segurança nas conclusões retiradas quando se põe em prática a metodologia no sentido de perceber onde é mais vantajoso concentrar apoios financeiros nos PPEC.

### 3.2. Financiamento e investimento na rlvt

Para aplicar esta metodologia na RLVT, é necessário aprofundar o conhecimento das fontes de financiamento existentes para planos, programas, políticas, projetos, ações, medidas, estratégias e inovação enquadrados com o âmbito da EC (PPEC) e outras políticas de ambiente.

O acesso ao financiamento desempenha um papel central no estímulo à inovação em EC (Resolução do Conselho de Ministros nº 190-A/2017). Através de programas geridos a nível europeu, de Fundos Europeus e Estruturais de Investimento operacionalizáveis através do Portugal 2020, de programas estritamente nacionais, geridos por um vasto leque de entidades, ou até mesmo por intermédio de outras formas de financiamento emergentes e disruptivas como o caso do financiamento colaborativo, o *crowdfunding* ou os *green bonds* (“obrigações verdes”), existe uma grande variedade de instrumentos disponíveis para financiar e estimular a transição para uma EC.

A intervenção das CCDR incide na gestão do investimento público (programas operacionais regionais) e de coordenação e concertação das administrações regionais [e agentes privados] (CCDR-LVT, 2008), sendo instituições capitais para a candidatura de projetos de empresas, autarquias, universidades e outros agentes sociais e económicos, para a captação de financiamento comunitário e público com vista a promover direta e indiretamente o desenvolvimento regional, coesão social, económica, territorial, etc.

No âmbito das políticas regionais que visam acelerar a transição para a EC, é possível distinguir duas modalidades de financiamento público: direto e indireto. Na primeira tipologia, o financiamento provem de fundos públicos e/ou privados baseados em planos, programas e/ou estratégias de EC para financiar diretamente medidas e projetos que contribuam para a concretização da EC na Região. A segunda opção, por sua vez, corresponde ao financiamento cuja estrutura não está prioritariamente orientada para projetos de EC, mas cuja abrangência pode acolher projetos dessa natureza, pelo alinhamento dos objetivos desse Programa/Fundo (em particular dos avisos publicados) com os princípios da EC (ex.: programas nacionais para financiamento de políticas de ambiente, de desenvolvimento regional, de ordenamento do território, etc.).

Com base no levantamento não exaustivo feito por Paulo Lemos (2018) e os levantamentos constantes no PAEC (Resolução do Conselho de Ministros nº 190-A/2017) e nas plataformas EEA Grants<sup>26</sup> e Sitra<sup>27</sup>, listam-se aqui diversos instrumentos financeiros e programas de financiamento que podem apoiar programas públicos, e projetos de empresas, autarquias, universidades e outros agentes sociais e económicos a acelerar para transição para uma Economia Circular:

- Financiamento direto: Fundo Ambiental; Horizonte 2020 - Compete 2020 / Indústria 2020; *Crowdfunding*; outros.
- Financiamento indireto: Sociedade Ponto Verde Open Innovation; Portugal 2020 – Programa Operacional de Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos; Fundo Azul; Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos; *Climate-Kic*; *Bio-Based Industries Public-Private Partnership* – BBI; Gestão de Resíduos – Plano Estratégico; EEA Grants; *Crowdfunding*; outros.

A distinção entre oportunidades de financiamento direto e indireto foi feita com o objetivo de tornar mais ampla a listagem de instrumentos financeiros e programas de financiamento. No levantamento efetuado, teve-se em conta a amplitude da EC enquanto proposta para o financiamento, tendo-se concluído neste exercício que a EC se traduz transversalmente aos setores e abordagens, e como tal, as iniciativas que se posicionam neste âmbito são elegíveis num espetro alargado de instrumentos e programas para financiamento (ex.: reciclagem, gestão de resíduos, energias renováveis, etc.). Para determinar quais os que se propõem a financiar direta ou indiretamente iniciativas de EC, procurou-se sondar o corpo das diferentes propostas e apurar o grau de evidência do compromisso, nomeadamente entre aqueles que exprimem a vontade de financiar iniciativas de EC (financiamento direto), ou aquelas para as

<sup>26</sup> EEA Grants – Norway Grants, Who we are - EEA Grants. Disponível em: <https://eeagrants.org/Who-we-are/EEA-Grants>

<sup>27</sup> Sitra, A Circular Economy. Disponível em: <https://www.sitra.fi/en/topics/a-circular-economy/>



quais os princípios e/ou práticas de EC são elegíveis (ex.: *eco-design*, eco-eficiência, *smart regions*, reciclagem, etc).

Na sequência deste exercício foi possível constatar que entre os instrumentos financeiros e programas de financiamento escrutinados, o número daqueles que assumem deliberadamente financiar iniciativas de EC é ainda reduzido. Espera-se, no entanto, que esta realidade venha a sofrer uma inversão rápida e sustentada durante os próximos anos. Dado que se tem verificado uma evolução positiva da popularidade do conceito junto das principais autoridades internacionais e nacionais, nomeadamente da Comissão Europeia e de países como a China, com a adoção de políticas ambiciosas de EC e a elaboração, a várias escalas, de vários planos e programas de natureza estratégica orientadas para a transição de modelo económico; mas também no seio de algumas das principais empresas mundiais, como é o caso da Tesla, da Uber e do IKEA. Refira-se também a crescente sensibilidade dos consumidores nas suas práticas de consumo, que cada vez mais denunciam a vontade de alterarem a sua linearidade face às vantagens que encontram num rumo mais circular.

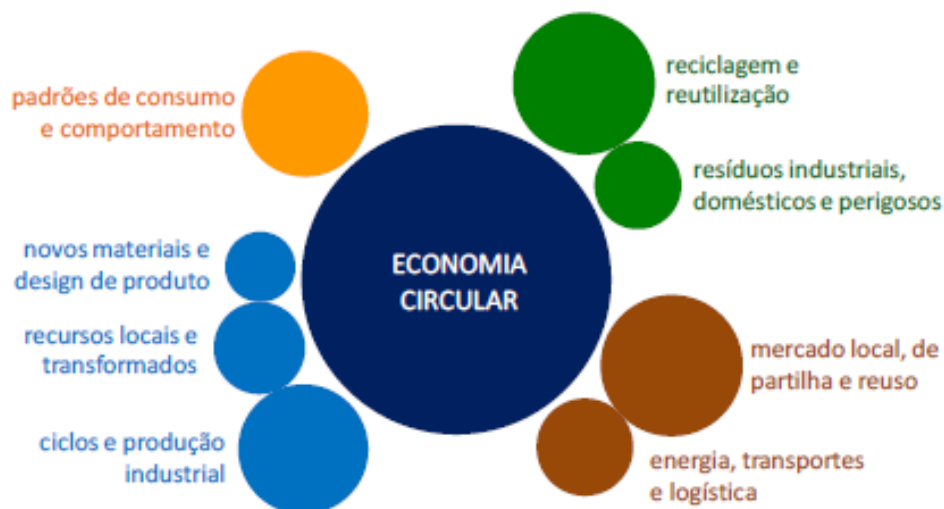
Isto tem efeitos positivos no processo global de transição de modelo económico, promovendo a segurança junto de todos os atores que optem ou tenham interesse em apostar na EC, e incrementando o capital disponível para investimento e financiamento de iniciativas em EC.

### 3.3. Foco estratégico da ec com suporte nas várias abordagens RLVT

No documento “*Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo*” (CCDRLVT, 2018), a CCDR LVT define, dentro do quadro de políticas de base territorial, a EC como 10º Pilar Estratégico para a promoção da competitividade internacional da RLVT, a dinamização da coesão territorial e o reforço da coesão social.

O documento assume, primeiramente, a necessidade de uma “Estratégia que seja preparatória para o futuro”, apropriando-se em seguida do papel da “especialização das políticas públicas em cada território”, que assenta num conjunto de abordagens focalizadas na “especialização económica de cada território”, tendo em conta o potencial endógeno e realidades locais como fatores-chave para suportar estratégias e programas locais, ou seja, assume-se enquanto objeto de OT. Os Pilares Estratégicos (10 PE) incidem sobre estratégias que, por sua vez, incluem linhas de ação onde estão identificados aspetos a ter em consideração para a sua concretização.

Figura 6: Esquema do pilar estratégico da Economia Circular, RLVT



Fonte: Para a Estratégia 2030 para a Região de Lisboa e Vale do Tejo, CCDR-LVT, 2018

A fase seguinte deste documento compreende o desenho do modelo que serve de arranque para a formulação de programas que possam integrar os documentos estratégicos que sustentarão a execução do próximo quadro comunitário de apoio 2021-2027. Um guia para o financiamento e investimento eficiente dos fundos públicos (e privados) desta Região, que salvaguarde a eficiência dos processos de financiamento e captação de investimento público, facilitará a concretização mais objetiva das políticas públicas, procurando orientar o investimento para a EC no geral, e para o OT em particular.

No que respeita a EC, a CCDR-LVT está determinada a antecipar essa transição na Região, adotando processos cada vez mais circulares como política de competitividade perante os impactos do aumento da procura e da escassez de recursos na economia, nomeadamente na produção e no consumo global. Perante isto, a CCDR-LVT define para a EC os principais eixos de ação (figura 6) para os quais importa territorializar propostas de acordo com as especificidades regionais, enquadrando programas e projetos destinados a concretizar a EC. É neste sentido que importa ter uma metodologia funcional que permita estabelecer eixos prioritários de investimento.

## 4. CONCLUSÃO

O trabalho desenvolvido neste documento procura contribuir com a análise conjunta de dois conceitos estruturantes das políticas públicas regionais na atualidade. Começaram recentemente a ser publicados documentos que exploram a relação entre estes dois domínios, de entre os quais se destacam os documentos CIRCTER – Circular Economy and Territorial Consequences (ESPON, 2018) e a Declaração de Cascais (2013) como as principais referências utilizadas no apoio à reflexão central deste trabalho.

A primeira grande constatação é de que a EC possui um âmbito de intervenção setorial alargado e que, dada a diversidade territorial que caracteriza os sistemas que habitamos, há a necessidade de territorializar as iniciativas setoriais sedeadas nos seus princípios, como forma de potenciar ao máximo a sua concretização e resultados. A forma natural de abordar este desígnio, explanada logo na fase de enquadramento, foi abordar a EC com uma perspetiva territorial assente no OT, dado que é este o campo de implementação das políticas públicas (nomeadamente setoriais), tendo em conta as especificidades de cada território, que requer várias abordagens territoriais.

Neste contexto realça-se o papel do Urbanismo e das cidades, que são consideradas por Klaus Toepfer (2005 *in* Lemos, 2018, p.60) e outros especialistas, como os sistemas onde é determinante intervir para reverter a rota suicida encabeçada pelo paradigma linear vigente. Partilhando da opinião de Paulo Lemos (2018, p.62), consideramos que o sucesso da transição para um modelo circular será determinante (a par da instituição de outros paradigmas) para tornar as cidades mais sustentáveis e o Urbanismo deverá procurar adotar os princípios e práticas circulares para responder a desafios comuns aos da EC, inspirando-se em metodologias como o metabolismo urbano.

Assim, constata-se ser imperativo consolidar uma concetualização flexível e adequada aos diversos e variados territórios, até como forma de constituir as fundações para um desenvolvimento mais sustentável, mais inclusivo e coeso dos mesmos.

No que respeita à metodologia, refere-se que o seu funcionamento e as componentes e os domínios-chave que a integram (5 – Economia Circular; 9 Ordenamento do Território (macro) e; 9 - Desenvolvimento Regional) foram definidas essencialmente com vista a permitir a aplicabilidade e utilidade do trabalho desenvolvido.

Esta metodologia pode oferecer argumentos para a concretização orientada (dirigida a escalas ou temas) ou focada (dirigida a áreas geográficas dos investimentos estabelecidos, presentes e futuros) para concretizar a EC, o que legitima o exercício e as interpretações dele retiradas. A principal é que este permite uma avaliação aceitavelmente concreta da correlação existente entre conceitos de naturezas distintas, com base na avaliação da relação entre as suas componentes: EC (tendencialmente setorial), OT (transversalmente territorial) -, sugerindo prioridades ao investimento em EC na RLVT com base em parâmetros territoriais.

No entanto, admitem-se algumas fraquezas na metodologia, tais como a subjetividade na identificação de componentes/domínios e sua avaliação – problema comum a metodologias semelhantes onde são escrutinados e utilizados âmbitos qualitativos.

Outra debilidade considerada é que se prevê que esta não possa ser utilizada como uma ferramenta por si só, constituindo uma abordagem destinada ao apoio à decisão no exercício de focagem de financiamento e investimento (direto e indireto) de Programas e Projetos de Economia Circular (PPEC).

Em último lugar, constata-se que apontar eixos de base territorial na RLVT onde é mais eficaz investir para concretizar os princípios da EC pode ser determinante para acelerar, como se pretende no PAEC, essa transição. Tais eixos podem assumir redobrada prioridade na estratégia regional e no desenho do próximo quadro comunitário, ainda que se reconheça que se trata de um processo de construção contínua.

Serve este documento como uma primeira fase no desenvolvimento de uma metodologia que permita tomar decisões mais acertadas sobre onde focar o financiamento em EC, considerando quer os principais aspetos deste conceito, quer como as especificidades do OT inerente à RLVT.

## Bibliografia

- Agência Portuguesa do Ambiente (2018), Desenvolvimento Sustentável. Disponível em <https://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=140>
- Alves, Rui Amaro (2007), Políticas de Planeamento e Ordenamento do Território, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Babones, Salvatore (2018). China's Middle Class is Pulling Up the Ladder Behind Itself, Foreign Policy. Disponível em <http://foreignpolicy.com/2018/02/01/chinas-middle-class-is-pulling-up-the-ladder-behind-itself/>
- Camagni, Roberto (2005), Territorial Cohesion and the European Model of Justice. International Seminar, Viena, Lincoln Institute of Land Policy
- Cammen, Hans van der, et al (2012), The Selfmade Land: Culture and Evolution of Urban and Regional Planning in the Netherlands. Antuérpia, Spectrum
- Canela Maria Herrero (2009), La dimensión material y simbólica de los conflictos territoriales. Una perspectiva para la gobernabilidad de los territorios. artigo publicado em Cohésion e inteligência territorial: Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones, Valência, PUV, pp. 265-290
- Carson, R. (1962), Silent Spring. Boston: Houghton Mifflin
- CEU-AUP (2013), A Carta Europeia do Urbanismo: uma visão das cidades e das regiões da Europa do Século XXI. Barcelona
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (2008), Desenvolver a RLVT, Modernizar a CCDR – Agenda Estratégica. Lisboa: CCDRLVT
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (2016), Investimento Municipal na Região de Lisboa e Vale do Tejo 2016 – Síntese. Lisboa: CCDRLVT
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (2017), Resumos do Seminário Território e Economia Circular. Lisboa: CCDRLVT
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (2018), Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo. Lisboa: CCDRLVT
- Comissão das Comunidades Europeias (2008), Green Paper on Territorial Cohesion – Turning territorial diversity into strength. Bruxelas, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu
- Comissão Europeia (2015), Closing the loop: An EU action plan for the Circular Economy. Bruxelas COM (2015) 614 final (2.12.2015)
- Comissão Europeia (2016), Urban Agenda for the EU – Pact of Amsterdam. Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters, Amsterdam
- Comissão Europeia (2017a), Sustainable development – Overview. Disponível em [http://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/index_en.htm)
- Comissão Europeia (2017b), Reviews of the EU Sustainable Development Strategy – Linkage with the Europe 2020 Strategy. Disponível em [http://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/strategy/review/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/strategy/review/index_en.htm)

Comissão Europeia (2017c), The 2030 Agenda for Sustainable Development and the SDGs. Disponível em [http://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/SDGs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/SDGs/index_en.htm)

Comissão Europeia (2017d), Urban Agenda for the EU – Orientation Paper Circular Economy. Futurium

Comissão Europeia (2018), The 2030 Agenda for Sustainable Development. Disponível em [https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/2030-agenda-sustainable-development\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/2030-agenda-sustainable-development_en)

Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991), O Nosso Futuro Comum, 2ª ed. Rio de Janeiro, Fundação Gertulio Vargas (título original: Our Common Future, Oxford/N. York, Oxford University Press, 1987)

DARA (2012), Climate Vulnerability Monitor: A Guide to the Cold Calculus of a Hot Planet. Madrid, DARA group & Climate Vulnerable Forum

Direção Geral do Território (2018), Versão final do Diagnóstico da alteração ao PNPOT. Lisboa, Direção Geral do Território

Einarsson, Logi Mar (2011), The Importance of Good Urbanism. Social Europe. Disponível em <https://www.socialeurope.eu/the-importance-of-good-urbanism>

Ellen Macarthur Foundation (2015), Rumo à Economia Circular: o racional de negócio para acelerar a transição

Ellen Macarthur Foundation (2018a), History. Disponível em <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/about/history>

Ellen Macarthur Foundation (2018b), Schools Of Thought – Performance economy. Disponível em <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy/schools-of-thought/performance-economy>

ESPON (2018), CIRCTER – Circular Economy and Territorial Consequences. Luxemburgo, ESPON EGTC

EUROSTAT (2016), Sustainable development in the European Union: A statistical glance from the viewpoint of the UN Sustainable Development Goals. Luxemburgo

Faludi, Andreas (2006), “From European spatial development to territorial cohesion policy” in Regional Studies, vol. 40, , pp. 667-678

Faludi, Andreas (2013), Territorial Cohesion, Territorialism, Territoriality, and Soft Planning: A Critical Review, Delft, Delft University of Technology

Ferrão, João (1999), Elementos para um Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território: uma visão de síntese. in MEPAT/SEALOT, Seminário Internacional Território para o Século XXI – Ordenamento, Competitividade e Coesão, Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Lisboa

Ferrão, João (2014), O Ordenamento do Território como Política Pública. 2ªed Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian

Freitas, Helena & Martins, João Maria (2012), A Europa e a política de ambiente em Portugal. Periódico semestral do CIEDA e do CEIS20, nº7. Disponível em <http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa/>

Harvey, Fiona (2012), Climate change is already damaging global economy, report finds. The Guardian, Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2012/sep/26/climate-change-damaging-global-economy>

- Kamal, M. A. (2011), Lecture 09 – Development versus Growth. National Academy for Planning and Development, Bangladesh. Publicado por Farha Sharmin em 16 de Agosto de 2011, Disponível em <https://pt.slideshare.net/farha451288/development-vs-growth-l9>
- Kenig-Witkowska, Maria (2017), The Concept of Sustainable Development in the European Union Policy and Law. Cidade do Cabo, Journal of Comparative Urban Law and Policy vol.1
- Lemos, Paulo (2018), Economia Circular como fator de resiliência e competitividade na região de Lisboa e Vale do Tejo. Lisboa, CCDR-LVT
- Mckie, Robin (2012), Rachel Carson and the legacy of Silent Spring. In The Guardian. Disponível em: <https://www.theguardian.com/science/2012/may/27/rachel-carson-silent-spring-anniversary>
- Medeiros, Eduardo (2016), Territorial Cohesion: An EU concept. European Journal of Spatial Development No. 60
- Ministério do Ambiente (2018), Plano de Ação para a Economia Circular. Lisboa, Governo de Portugal
- Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (2014), Compromisso para o CRESCIMENTO VERDE. Lisboa, Governo de Portugal
- Orea, Domingo Gómez (2008), Ordenación Territorial. 2ª ed., Madrid, Ediciones Mundi-Prensa
- Organização das Nações Unidas (2012), Declaração do Rio – 2012: O Futuro que Queremos. Declaração final da conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável, Rio+20 - Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, Brasil
- Partnership Circular Economy (2017), Urban Agenda for the EU: Orientation Paper Circular Economy
- Pearce, D.W.; Turner, R.K. (1990), Economics of Natural Resources and the Environment, Baltimore MD: Johns Hopkins University Press
- Pereira, Margarida (2016), “Ordenamento do território” in Rio Fernandes, J.A. López Trigal, L.; Sposito, Eliseu Savério (Org.), Dicionário de Geografia Aplicada: terminologia da análise, do planeamento e da gestão do território, Porto, Porto Editora, pp. 345-347
- Pires, Nuno Gonçalo Pimenta (2016), Contributo para a elaboração do Atlas da Região de Lisboa e Vale do Tejo: Indicadores de Desenvolvimento Territorial. Relatório de Estágio de Mestrado em Gestão do Território – Planeamento e Ordenamento do Território, Lisboa, NOVA-FCSH
- Potjer, Suzanne & Hajer, Maarten (2017), Learning with Cities, Learning for Cities: The Golden Opportunity of the Urban Agenda for the EU. Utrecht, Urban Futures Studio, Utrecht University
- Ribeiro, Flavio de Miranda & Kruglianskas, Isak (2014), A Economia Circular no contexto europeu: Conceito e potenciais de contribuição na modernização das políticas de resíduos sólidos. Anais do XVI Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente (ENGEMA), São Paulo
- Santinha, Gonçalo & Marques, Teresa Sá (2012), A integração do princípio de Coesão Territorial na agenda política: o caso português. Revista de Geografia e Ordenamento do Território, 2 (dezembro), pp. 215- 244
- Sociedade Ponto Verde (2016), Pacote da economia circular da Comissão Europeia. Sociedade Ponto Verde
- Stahel, Walter & Reday, Genevieve (1977), The Potential for Substituting Manpower for Energy. Commission of the European Communities, Brussels. Final Report 30 July 1977, study n° 76/13. 113p
- Stahel, Walter (2006), The Performance Economy, New York, Palgrave Macmillan

Teixeira, João Pereira (2013), Declaração de Cascais em matéria de Ordenamento do Território – mais do mesmo não basta – Ordenamento do Território para as pessoas. Cascais, 10ª Bienal das Cidades e dos Urbanistas da Europa

Tapia, Carlos (2018), ESPON CIRCTER Circular Economy and Territorial Consequences, Sofia, ESPON Seminar “Territorial Cohesion Post 2020: Integrated Territorial Development for Better Policies”

Teixeira, João Pereira (2015), Smart Cities tackling cities turning point – more of the same is not enough. Lisboa, Universidade Lusófona de Lisboa

Teixeira, João Pereira (2018), Economia Circular, Metabolismo Urbano e Desenvolvimento Regional: Desafios para um Futuro Sustentável – NOVA CIÊNCIA para Cidades e Regiões. Lisboa, Apresentação no âmbito do 25º Congresso da APDR – FCSH-UNL

Tilly, Nico ; Klijn, Olv ; Borsboom, Judith ; Looije, Martin (2014), Urban Metabolism: Sustainable Development of Rotterdam. Roterdão, IABR

Vogelij, Jan (2010), Spatial Planning at the Hearth of Territorial Cohesion. Edinburgh Artigo preparado no âmbito da Conferência How Can European Spatial Planners Assess Territorial Cohesion?, organizado pela ECTP-CEU/RTPI/ESPON

## Legislação

Lei nº 31/2014, de 30 de maio, Diário da República nº 104 - I Série. Lisboa: Assembleia da República

Resolução do Conselho de Ministros nº 190-A/2017, de 11 de dezembro, Diário da República nº 236 – I Série. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros

## Glossário de conceitos

Para facilitar a compreensão, é aqui indicado o sentido de alguns conceitos fundamentais que são utilizados no texto:

*Coesão Territorial*: Tipologia de desenvolvimento que contraria as disparidades entre territórios e promove a distribuição equilibrada de atividades e pessoas, enquanto aposta na interdependência entre regiões, no policentrismo e na coerência global das políticas económicas, sociais e ambientais.

*Desenvolvimento Sustentável*: Modelo de desenvolvimento capaz de satisfazer as necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas;

*Economia Circular*: Modelo de economia em que a produção e o consumo são estruturados de forma a promover a gestão eficiente e sustentável dos recursos energéticos e materiais em todo o ciclo de vida, conservando o seu valor pelo maior período de tempo possível e acautelando a redução dos resíduos resultantes do processo produtivo num circuito fechado. Assim auxilia a transição de uma existência de carácter intrusivo para uma outra em harmonia/equilíbrio com o território;



*Metabolismo Urbano:* Metodologia que possibilita perceber o funcionamento do sistema urbano, através da identificação e quantificação dos fluxos de inputs e outputs e respetivos circuitos, as interações existentes e as consequências daí resultantes, estabelecendo um paralelo metodológico com o estudo do corpo humano.

*Ordenamento do Território:* Ação que se opõe à evolução espontânea e desordenada do território, sendo responsável por “ordenar” e “articular” as diferentes componentes numa perspetiva agregadora, coerente e funcional. Corresponde à expressão espacial integrada das diferentes políticas (sociais, ambientais, económicas, culturais, etc.) de uma sociedade, a cujas especificidades e dinâmicas é permeável e ajustável, procurando a coesão territorial.

*Urbanismo:* Disciplina que estuda a organização do espaço urbano e que se ocupa da elaboração dos planos de uso do solo e também de regulamentos locais no domínio do ambiente e da edificação. É também responsável por conduzir e mediar o processo decisório político para resolver as exigências antagónicas – públicas e privadas – que designam a integração espacial e os seus programas de desenvolvimento nos centros urbanos.

#### Lista de especialistas a ser inquiridos

A fase seguinte do método consiste no envio e preenchimento das matrizes de componentes/domínios de EC e de OT por parte de vários especialistas regionais, que integra um inquérito enviado no âmbito deste trabalho (ver Anexos). Procurou-se que o quadro de contributos fosse, em todos os aspetos, polivalente e abrangente. Para tal, a seleção dos especialistas teve como critério basilar o domínio sobre os temas (EC e OT), que é um requisito naturalmente necessário no sentido de zelar pela integridade e validade do exercício que se exige.

Um aspeto tido em conta, neste sentido, foi a construção de uma lista de contributos ampla e diversificada no que respeita à comunidade civil e às perspetivas construídas em cima dos diferentes contextos profissionais, tendo a seleção passado por incidir sobre profissionais colocados em universidades e centros de investigação, em autarquias locais, e até mesmo nos quadros internos da CCDR-LVT.

## Anexos

INQUÉRITO – A Economia Circular no Ordenamento do Território  
Ensaio de Análise Matricial ao Território da RLVT

Preencher as duas tabelas seguintes (avaliando de 1 a 5, sendo 1 pouco prioritário, e 5 muito prioritário, não repetindo a mesma pontuação em cada coluna), com base na seguinte pergunta:

**Das componentes da Economia Circular identificadas, qual o nível de prioridade de concretização em cada um dos domínios do Ordenamento do Território?**

Objetivo é identificar quais os domínios do Ordenamento do Território onde pode ser mais vantajoso concentrar apoios financeiros e projetos de Economia Circular.

**Componentes Economia Circular CIRCTER e Domínios de OT identificados no PNPOT**

		Ordenamento do Território								
		Alteração do PNPOT 2018 - Diagnóstico								
		Recursos naturais e sustentabilidade ambiental	Agricultura, floresta e atividades no espaço rural	População e estruturas sociais	Atividades económicas e inovação	Infraestruturas	Equipamentos e serviços de interesse geral	Sistema urbano	Uso do solo e paisagem	Habituação
Economia Circular CIRCTER - ESPON	Incremento da capacidade restaurativa e regenerativa da economia									
	Menor uso de recursos naturais virgens (extração da natureza)									
	Menos perdas de materiais/recursos menos produção de resíduos									
	Conservação no valor mais alto dos materiais e produtos									
	Difusão de novos modelos de negócio e de hábitos de consumo / partilha									

**Componentes Economia Circular CIRCTER e Para a Estratégia 2030 da RLVT**

		Desenvolvimento Regional								
		Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo								
		Sustentabilidade demográfica e juventude	Qualificação	Novas tecnologias	Alto valor acrescentado	Urbanidade	Inclusão social e combate à pobreza	Idade +	Tejo e Sado	Património
Economia Circular CIRCTER - ESPON	Incremento da capacidade restaurativa e regenerativa da economia									
	Menor uso de recursos naturais virgens (extração da natureza)									
	Menos perdas de materiais/recursos menos produção de resíduos									
	Conservação no valor mais alto dos materiais e produtos									
	Difusão de novos modelos de negócio e de hábitos de consumo / partilha									

CIRCTER - Circular Economy and Territorial Consequences ESPON 2018, <https://www.espon.eu/circular-economy>

Alteração do PNPOT – Diagnóstico Territorial 2018, <http://pnpot.dgterritorio.pt/node/268>

Para a Estratégia 2030 da RLVT 2018, <http://www.cedr-lvt.pt/pt/>

Comentários e observações:

---

data: \_\_\_\_\_

nome: \_\_\_\_\_

instituição: \_\_\_\_\_