

CIDADES E COMUNIDADES SOSTIBLES DO NOROESTE IBÉRICO

ESTRATEGIAS E DESAFÍOS DA AXENDA
URBANA DENDE O CONCELLO DE AMES

• EDITORES:

• David Santomil Mosquera

• José A. Rio Fernandes

• Rubén C. Lois González

Cidades e Comunidades Sostibles do Noroeste Ibérico

Estratexias e desafíos da Axenda Urbana dende o
concello de Ames

Cidades e Comunidades Sostibles do Noroeste Ibérico

Estratexias e desafíos da Axenda Urbana dende o concello de Ames

Editores

David Santomil Mosquera

José A. Río Fernandes

Rubén C. Lois González

Cidades e Comunidades Sostibles do Noroeste Ibérico. Estratexias e desafíos da Axenda Urbana dende o concello de Ames /Editores: David Santomil Mosquera, José A. Río Fernandes, Rubén C. Lois González

Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, Grupo de Análise Territorial (ANTE) GI-1871, 2025

ISBN: 978-84-09-73840-3

© Instituto de Estudos e Desenvolvimento de Galicia,
Universidade de Santiago de Compostela

Editado por :

Grupo de Análise Territorial (ANTE) GI-1871
Instituto de Estudos e Desenvolvimento de Galicia
Universidade de Santiago de Compostela (Campus Sur)
15782 Santiago de Compostela

Colabora na edición

Paula Noya Vázquez

Impresión

Fundación USC. Servizo Integral de Reprografía, Edición e Impresión Dixital

ISBN. 978-84-09-73840-3

D.L.: C 965-2025

Índice

Introdución	9
<i>David Santomil Mosquera, José A. Río Fernandes e Rubén C. Lois González</i>	
Cidades: planeamento e políticas urbanas	13
<i>Teresa Sá Marques, Catarina Maia e José Manuel Gómez Giménez</i>	
Das agendas urbanas às políticas de desenvolvemento territorial: desafíos para o ordenamento dos espazos naturais nas cidades	35
<i>Helena Madureira</i>	
A Axenda Urbana como ferramenta para a ordenación do territorio e o financiamento local	51
<i>David Santomil Mosquera</i>	
Cara a sustentabilidade urbana. Cambio Climático, mobilidade e redución de impactos ambientais	69
<i>Rubén C. Lois González</i>	
As transformacións e os desafíos no transporte e mobilidade na área urbana de Santiago de Compostela	87
<i>José Daniel Viaño Gil e Miguel Pazos Otón</i>	
Diez proposiciones sobre la segregación residencial y sus efectos	105
<i>Oriol Nel·lo</i>	
Reimaxinando a política de vivenda: Reducir a distancia entre as realidades e as políticas	115
<i>Cristina Botana Iglesias</i>	
Problemas e desafíos da habitação e a nova política habitacional: uma abordagem a partir de Portugal	139
<i>Fátima Matos</i>	
Era dixital. Cidades intelixentes	167
<i>�rika Diz Pita e M. Victoria Otero Espinar</i>	
O desafio da construção de cidades mais inovadoras, democráticas e justas no Noroeste da Península Ibérica	187
<i>José A. Río Fernandes e Luís Carvalho</i>	
Instrumentos de Gobernanza	199
<i>María José Piñeira Mantiñán</i>	
Gobernanza territorial / Governança territorial	217
<i>Pedro Chamusca</i>	

Introdución

David Santomil Mosquera

Universidade de Santiago de Compostela

José A. Rio Fernandes

Universidade do Porto

Rubén C. Lois González

Universidade de Santiago de Compostela

O libro *Cidades e Comunidades Sostibles do Noroeste Ibérico* constitúe unha achega á análise e o debate sobre o futuro da planificación e o desenvolvemento urbano neste territorio estratéxico da Península Ibérica. Esta contribución académica é resultado da intensa colaboración entre as universidades de Santiago de Compostela e Porto, materializada a través de intercambios e estadias de investigación, organización de xornadas e participación en proxectos internacionais de relevancia. Un dos puntos fortes destas sinerxias son as conferencias P3DT que organiza anualmente a Universidade de Porto sobre planificación, políticas públicas e desenvolvemento do territorio, que tiveron o seu reflexo na Universidade de Santiago coa primeira Tribuna Académica sobre cidades e comunidades sostibles celebrada no concello de Ames (A Coruña). Este tipo de encontros confirman a importancia dunha mirada transfronteiriza entre ambos colectivos universitarios, co obxectivo de realizar propostas conxuntas ás administracións públicas e afrontar os desafíos urbanos da Unión Europea neste século XXI.

Un dos desafíos máis importantes é sen dúbida o desenvolvemento e implementación da Axenda 2030, que ten a súa aplicación práctica nos Plans Estratéxicos de Acción Local (PEAL) dos concellos no contexto da Agenda Urbana Española e no ODS 11. De feito, a estrutura desta publicación correspóndese aproximadamente cos dez obxectivos específicos que establece a Axenda Urbana. De maneira que os primeiros capítulos están relacionados coa análise do territorio e o modelo de cidade, para logo introducir a necesaria reflexión sobre o cambio climático, a mobilidade, a cohesión social, as políticas de vivenda, a transformación dixital e finalizar cunha nova reflexión sobre os instrumentos actuais de gobernanza. Faise, ademais, coincidindo coa aprobación da Axenda Urbana do concello de Ames, que responde a este mesmo esquema e que utilizamos como caso práctico en varios capítulos, agradecendo de antemán a colaboración ofrecida para o desenvolvemento deste traballo ao

Concello de Ames. Cómpre manifestar a importancia de que as xeógrafas e xeógrafos impulsen este tipo de iniciativas, pois a transversalidade e o carácter multidisciplinar da Xeografía permite que participemos activamente na elaboración dos documentos de análise e diagnose, así como nos plans de acción da Axenda Urbana. Neste senso, é importante destacar que os doce capítulos deste libro responden a un criterio paritario de xénero e tamén equilibrado entre autoras e autores de ambas universidades de Santiago de Compostela e Porto. Sumándose, ademais, outras achegas dende a Universidad Politécnica de Madrid, a Universitat Autònoma de Barcelona e a Universidade do Minho.

Esta publicación preséntase como unha ferramenta útil para a ordenación do territorio e a planificación estratéxica do crecemento das cidades e vilas do noroeste ibérico. Nela recóllense diversas perspectivas sobre a súa aplicación, destacando a necesidade de adaptar o marco conceptual ás necesidades locais e de integración nas políticas públicas, na procura dunha maior cohesión territorial. Estas reflexións resultan especialmente relevantes nun contexto no que está a redefinirse o papel da cidades como motores da innovación e do benestar social.

O esquema do libro reflexa a diversidade de enfoques necesarios para abordar a sustentabilidade urbana, conscientes da enorme oportunidade que representa a Axenda Urbana para a ordenación do territorio e a procura de financiamento para desenvolver proxectos estratéxicos en diferentes ámbitos temáticos. Nos primeiros cinco capítulos abórdanse aqueles aspectos relacionados coas políticas urbanas e o desenvolvemento dun modelo de cidade sustentable, con especial énfase no necesario ordenamento dos espazos verdes e na redución dos impactos ambientais que favorezan a redución das emisións de CO₂ á atmosfera e os hábitos de vida máis saudables, con especial énfase na mobilidade urbana e no difícil obxectivo de limitar o uso do vehículo particular na área metropolitana de cidades como Santiago de Compostela. Neste primeiro bloque realízanse dúas importantes achegas con carácter estrutural dende a visión portuguesa da Axenda Urbana por parte de Teresa Sá Marques, Catarina Maia, José Gómez Giménez (Capítulo 1) e de Helena Madureira (Capítulo 2), seguidas das contribucións de autores que coñecen en profundidade as dinámicas territoriais de Galicia e, en particular, de Santiago de Compostela e da súa área de metropolitana, como son David Santomil (Capítulo 3), que tivo responsabilidades no goberno municipal e participou activamente na elaboración da Axenda Urbana de Ames, Rubén C. Lois (Capítulo 4), José Daniel Víaño e Miguel Pazos da Universidade de Santiago de Compostela (Capítulo 5). Nun segundo bloque de sete capítulos recóllense aqueles desafíos con marcado carácter social, comezando polas políticas de vivenda e a urxente necesidade facilitar o acceso á vivenda limitando a segregación residencial. Neste ámbito as propostas de Oriol Nel·lo (Capítulo 6) complementáanse coas achegas de Cristina

Botana (Capítulo 7) e Fátima Matos (Capítulo 8), o que permite dotarnos de tres diferentes perspectivas dunha mesma realidade social na Península Ibérica. Os seguintes dous capítulos céntranse nas oportunidades de futuro que ofrece a dixitalización na mobilidade urbana e na toma de decisións, na procura de cidades máis innovadoras, resilientes e xustas en termos democráticos. Neste ámbito resultan fundamentais as contribucións das matemáticas Érika Diz e Victoria Otero da Universidade de Santiago (Capítulo 9) e de José Alberto Rio e Luís Carvalho da Universidade do Porto (Capítulo 10). Finalmente, nos dous últimos capítulos preséntanse os instrumentos de gobernanza territorial onde a participación, a transparencia e a descentralización administrativa xogan un papel relevante en Galicia e o norte de Portugal, da man de María José Piñeira (Capítulo 11) e Pedro Chamusca (Capítulo 12) respectivamente. En particular, si atendemos á realidade administrativa de España e Portugal, o noroeste ibérico gaña centralidade e peso político si actúa de maneira conxunta e coordinada como eurorrexión, para atender aquelas competencias que resultan tan difíciles de xestionar dende Madrid ou Lisboa. Como pode ser o caso das políticas de mobilidade e transporte na xestión de autoestradas, do ferrocarril ou dos portos e aeroportos de ambos países.

Como última reflexión, indicar que este libro ofrece un marco teórico rigoroso acompañado de casos prácticos da man de autoras e autores de recoñecido prestixio internacional. Estas achegas agardamos que poidan ser de utilidade para a comunidade académica e para os técnicos especializados na planificación e ordenación do territorio, así como para os responsables políticos con competencias na xestión do territorio, proporcionando deste xeito unha importante base científica para a toma de decisións.

Cidades: planeamento e políticas urbanas

Teresa Sá Marques

Catarina Maia

Faculdade de Letras da Universidade do Porto (FLUP), Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT)

José Manuel Gómez Giménez

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (Universidad Politécnica De Madrid), Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT)

1. Política europeia

Os Tratados constitutivos da União Europeia (UE) estabelecem que as políticas de desenvolvimento urbano enquadram-se na esfera das competências de cada um dos Estados-Membros e das respetivas autoridades urbanas, o que justifica a diversidade de abordagens existentes em matéria de políticas urbanas a nível europeu (AD&C, 2018; Parlamento Europeu (PE), 2018; Pinho & Campos, 2012). A Comissão Europeia tem desenvolvido várias iniciativas focadas na discussão dos princípios, dos temas prioritários e das diferentes estratégias de intervenção. Esta dinâmica advém de um crescente diálogo entre o Parlamento Europeu e as sucessivas presidências do Conselho da UE e, ainda, dum reforço da pressão exercida pelas cidades e metrópoles europeias (PE, 2018). Passaram quase três décadas, desde o momento que a Comissão Europeia desencadeou formalmente uma reflexão em torno da Agenda Urbana (Comissão das Comunidades Europeias, 1997), um longo percurso foi concretizado desde então, mas ainda não existe uma verdadeira integração política.

A coesão territorial integrou o Tratado Europeu de Lisboa (de 2009) e consta atualmente do Tratado Consolidado da União Europeia (de 2016). A coesão territorial juntou-se à coesão social e económica, integrando um conjunto de desafios, como o desenvolvimento urbano policêntrico, o desenvolvimento equilibrado e o desenvolvimento sustentável, atribuindo às cidades um papel cada vez mais central. As cidades e o desenvolvimento urbano passaram a destacar-se na Política Europeia de Coesão, e a ter expressão sobretudo no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), mas também no Fundo Social Europeu (FSE).

A Política Urbana e a Política de Coesão da UE, entre finais da década de 1990 e meados de 2000, cruzavam-se na Iniciativa Comunitária URBAN (European sustainable cities, em 1996). A intervenção integrada em espaços

urbanos dirigiu-se sobretudo para a regeneração urbana e o combate à pobreza e exclusão social (Atkinson, 2000, 2019; Pinho & Campos, 2012; Zimmermann & Atkinson, 2021). O Programa Piloto URBAN (1990) constituiu a primeira iniciativa comunitária integrada e multidimensional dirigida às áreas urbanas, assente numa intervenção envolvendo as instituições públicas, as organizações da sociedade civil e as comunidades locais. Posteriormente, foi lançada a Iniciativa Comunitária URBAN (em 1994), incorporando as problemáticas associadas à reabilitação de áreas urbanas degradadas, à necessidade de revitalização económica, com intervenções na área do emprego e da formação, e do apoio ao desenvolvimento social, através de intervenções apoiadas em processos participativos, envolvendo as comunidades e as instituições locais. O sucesso da primeira iniciativa leva ao lançamento do URBAN II (2000-2006). Foram intervenções bem-sucedidas em matéria de experimentação de políticas integradas à escala urbana, baseadas em novas formas de governança. No entanto, nem todos os Estados-Membros expandiram esta abordagem como seria expectável (Atkinson, 2000; Atkinson & Zimmermann, 2018; Zimmermann & Atkinson, 2021). Neste período, destaca-se ainda a aprovação, pelos Ministros da União Europeia responsáveis pelo ordenamento do território, do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (ESDP, 1999), que constituiu um marco nas políticas comunitárias, com a introdução da dimensão territorial e urbana. Entre 1994 e 2006, ocorrem um conjunto de iniciativas em torno da importância das cidades na criação de um desenvolvimento europeu mais equilibrado territorialmente.

Com a crise de 2007-2008, as cidades emergiram enquanto espaços de polarização económica, fundamentais na dinamização da competitividade territorial, tanto à escala europeia como nos diferentes países (Atkinson, 2015, 2019; Atkinson & Zimmermann, 2018; Marques *et al.*, 2016; Zimmermann & Atkinson, 2021). Neste período, evidenciou-se a publicação, em 2007, da Carta de Leipzig sobre as cidades europeias sustentáveis (PE, 2007) onde se explicitam os princípios e os desafios para o desenvolvimento urbano. Também em 2007, estabelece-se a Agenda Territorial da União Europeia. Assim, entre 2007 e 2013, a União Europeia optou pela integração das questões urbanas nos novos regulamentos de financiamento, através de intervenções integradas de desenvolvimento urbano e a dimensão urbana passou a estar inserida nos Quadros de Referência Estratégicos Nacionais (QREN), através de abordagens urbanas multissetoriais, baseadas em parcerias.

Em 2011, com a aprovação da nova Agenda Territorial 2020, confere-se à Estratégia 2020 uma maior dimensão territorial. Entre 2013 e 2020, com os novos instrumentos, as Estratégias Territoriais Integradas (ETI) e os Investimentos Territoriais Integrados (ITI), as Ações Inovadoras do Domínio do Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS), e o Desenvolvimento Local

de Base Comunitária (DLBC), multiplicam-se as intervenções e as práticas nos diferentes Estados-Membro, tanto na forma como foram interpretados como foram utilizados (PE, 2019).

Em 2020, com a aprovação da Agenda Territorial 2030, salienta-se a importância do ordenamento estratégico do território e da necessidade das políticas setoriais integrarem a dimensão territorial nos diferentes níveis e escalas de governação. O objetivo é promover a coesão territorial e um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável para todos os territórios, contribuindo para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na Europa.

Nas últimas décadas, um pouco por toda a Europa, existe uma forte consciência da intensidade dos processos de metropolização e concentração urbana, contribuindo para intensificar as desigualdades territoriais. As dinâmicas têm vindo a favorecer a concentração económica e urbana, a desencadear processos de exclusão social e territorial, com complicações em matéria de perda de biodiversidade e dos níveis de sustentabilidade. Assim, é fundamental refletir estas tendências e o modelo de organização territorial a construir no futuro pois, embora as áreas urbanas sejam atualmente as “âncoras” do desenvolvimento, reconhece-se que o modelo de desenvolvimento urbano atual não é sustentável (Marques & Maia, 2022; UN-HABITAT, 2020, 2022). Tal como afirma a Comissão Europeia (2017, 2022), a política de coesão deverá prever instrumentos e medidas de política mais adaptados aos diferentes contextos locais e regionais.

No futuro, a agenda urbana deverá passar, cada vez mais, pelo reforço do modelo de desenvolvimento urbano policêntrico, de forma a afirmar e integrar os diferentes territórios e contribuir para atenuar as disparidades socioeconómicas inter e intrarregionais (Marques & Maia, 2022). Uma aposta no desenvolvimento policêntrico é uma aposta multiescalar, logo deve potenciar estratégias dirigidas às diferentes escalas. A política comunitária (Comissão Europeia, 2022; ESPON, 2014, 2020, 2023) tem vindo também a debater o papel das cidades de pequena e média dimensão para potenciar um desenvolvimento territorial mais policêntrico, equilibrado e integrado, tendo como objetivo reduzir as desigualdades entre pessoas e lugares, contribuindo para uma maior coesão territorial. Alerta para a necessidade de se fomentarem estratégias de base territorial mais eficientes e de se promover a cooperação territorial (interurbana e urbano-rural), atendendo às especificidades e aos desafios dos diferentes territórios (ESPON, 2023).

O ESPON (2014) identifica três cenários territoriais para o desenvolvimento da Europa até 2050, baseados em diferentes perspetivas de desenvolvimento, de forma a inspirarem uma política urbana mais integradora e sustentável. Os cenários apostaram para três modelos de desenvolvimento territorial:

- um cenário dirigido para o crescimento das grandes metrópoles, favorecendo um maior desenvolvimento das cidades capitais e das regiões metropolitanas globais, num contexto onde imperam intensos processos de globalização. Este cenário visa reforçar a competitividade económica das maiores regiões;
- um cenário dirigido ao crescimento de redes de cidades, favorecendo a promoção de redes de cidades secundárias e procurando favorecer um desenvolvimento estruturado pelas cidades regionais. Este cenário é mais policêntrico que o anterior, promovendo um desenvolvimento mais integrado dirigido às diferentes regiões;
- um cenário que se dirige ao desenvolvimento de redes de pequenos centros, favorecendo as iniciativas locais em torno de pequenas cidades ou centros urbanos, em regiões mais ou menos desenvolvidas. Esse cenário pretende responder a um modelo mais sustentável e baseado nas economias de escala local/regional.

As cidades desempenham um papel essencial no desenvolvimento territorial (social, económico e ambiental). Na nossa perspetiva, o desenvolvimento europeu deve estruturar-se em torno das metrópoles e grandes cidades, das cidades intermédias e à volta dos pequenos centros urbanos, pois desta forma articulam-se diferentes perspetivas de desenvolvimento territorial. As políticas europeias tem dado prioridade ao papel das grandes cidades e metrópoles no reforço da competitividade económica e ao papel das cidades intermédias na coesão territorial. Segundo Zimmermann & Atkinson (2021), se a política europeia da coesão pretender integrar as pequenas cidades e vilas, precisa de instrumentos mais flexíveis, de forma a reforçar o papel dos vários contextos urbanos no desenvolvimento dos diferentes territórios. É preciso apostar em abordagens mais integradas, que articulem o planeamento estratégico, as parcerias multinível e a governança interinstitucional, com apostas em intervenções inovadoras, mais capazes de responder aos diferentes desafios de desenvolvimento e à necessidade de aumentar a resiliência territorial.

2. Desafios urbanos em Espanha e em Portugal

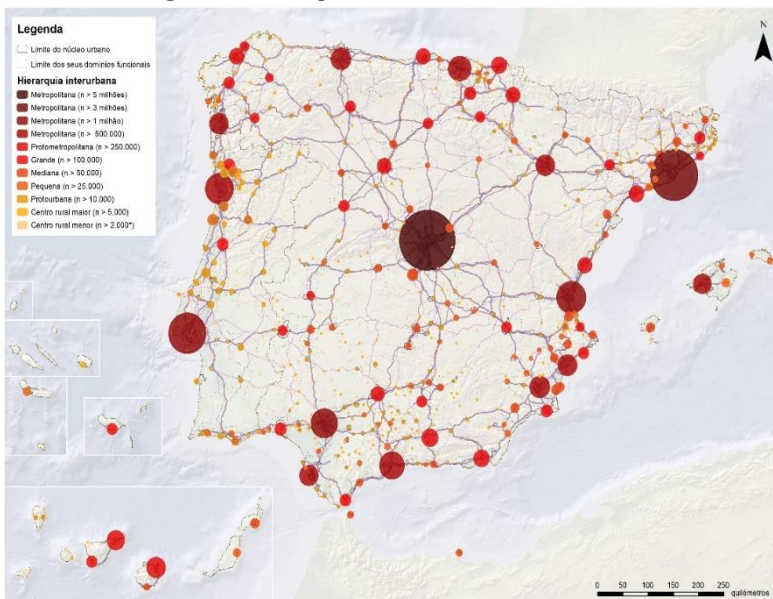
O contexto atual caracteriza-se por uma crescente complexidade social, económica e ambiental face aos desafios estruturais e às problemáticas que têm vindo a afirmar-se no panorama global (Innerarity, 2019; Marques & Maia, 2022). Este é, por isso, um momento de grande incerteza e instabilidade que desafia os atuais modelos de planeamento e as capacidades de adaptação dos diferentes territórios. Os atuais modelos de planeamento assentam, ainda, muito em processos lineares, organizados por etapas sucessivas, enquanto os problemas e

os desafios contemporâneos estão em constante mutação, são frequentemente voláteis e imprevisíveis e não são passíveis de se enquadrarem em categorias fixas ou já conhecidas (Albrechts, Barbanente, & Monno, 2019, 2020).

Neste contexto, as cidades passaram a ocupar um lugar particular no desenvolvimento, pois criam um conjunto de possibilidades e oportunidades. Os contextos urbanos são vistos como os locais com maior capacidade para antecipar e abordar os futuros incertos e estão, aparentemente, melhor posicionados para liderar as dinâmicas de transição para modelos de desenvolvimento mais sustentáveis (UN-HABITAT, 2009, 2012, 2016, 2022). O aumento dos investimentos em infraestruturas urbanas pode vir também a desencadear novas oportunidades de inovação e transformação (Hoornweg & Freire, 2013; World Bank, 2020).

Face às dinâmicas em curso e ao atual contexto de elevada incerteza e grande complexidade, é oportuno refletir as problemáticas inerentes ao espaço ibérico, a partir das duas realidades nacionais, de Espanha e Portugal (Figura 1).

Figura 1. Hierarquia urbana da Península Ibérica



Fonte. Elaboração própria a partir de Gómez Giménez, 2022.

2.1. Agenda Urbana em Espanha

Em Espanha, desde a crise económica de 2008, tem ocorrido uma reflexão profunda sobre os novos desafios urbanos e a necessidade de uma maior correspondência em matéria de instrumentos de ordenamento territorial e

urbano. Todos estes antecedentes, assim como os princípios emanados dos ODS e das sucessivas Agendas Urbanas internacionais, foram integrados na Agenda Urbana Espanhola. Trata-se de uma Agenda que delinea a estratégia e as ações a serem realizadas até 2030, com o objetivo de transformar as áreas em ambientes de convivência amigáveis, acolhedores, saudáveis e conscientes. “Constitui um ‘menu à la carte’ para que todos os atores, públicos e privados, que intervêm nas cidades em busca de um desenvolvimento equitativo, justo e sustentável nas suas diversas áreas de atuação, possam elaborar os seus próprios Planos de Ação” (Conselho de Ministros de Espanha, 2019). O seu objetivo é impulsionar a sustentabilidade, melhorar a qualidade de vida nos ambientes urbanos, promover a eficiência energética, facilitar o acesso à habitação, fomentar a participação cidadã e abordar desafios como a mobilidade sustentável e a regeneração urbana. Para isso, concentra-se na colaboração entre os níveis de governo e a participação do setor privado para alcançar um desenvolvimento urbano abrangente e equitativo.

A Agenda Urbana Espanhola propõe um conjunto de 10 objetivos de primeiro nível, desagregados em 30 de segundo nível (Tabela 1).

Tabela 1. Objetivos da Agenda Urbana Espanhola

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
1. Ordenar o território e fazer um uso racional do solo, conservando-o e protegendo-o	1.1. Ordenar o solo de maneira compatível com seu contexto territorial
	1.2. Conservar e melhorar o património natural e cultural e proteger a paisagem
	1.3. Melhorar infraestruturas verdes e azuis e vinculá-las ao contexto natural
2. Evitar a dispersão urbana e revitalizar a cidade existente	2.1. Definir um modelo urbano que promova a compacidade, o equilíbrio urbano e a provisão de serviços básicos
	2.2. Garantir a complexidade funcional e a diversidade de usos
	2.3. Assegurar a qualidade e a acessibilidade universal dos espaços públicos
	2.4. Melhorar o ambiente urbano e reduzir a poluição
	2.5. Impulsionar a regeneração urbana

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
	2.6. Melhorar a qualidade e a sustentabilidade das edificações
3. Prevenir e reduzir os efeitos das mudanças climáticas e melhorar a resiliência	3.1. Adaptar o modelo territorial e urbano aos efeitos das mudanças climáticas e avançar em sua prevenção
	3.2. Reduzir as emissões de gases de efeito estufa
	3.3. Melhorar a resiliência face às mudanças climáticas
4. Fazer uma gestão sustentável dos recursos e favorecer a economia circular	4.1. Ser mais eficientes energeticamente e economizar energia
	4.2. Otimizar e reduzir o consumo de água
	4.3. Fomentar o ciclo dos materiais
	4.4. Reduzir os resíduos e favorecer a sua reciclagem
5. Favorecer a proximidade e a mobilidade sustentável	5.1. Favorecer a cidade de proximidade
	5.2. Potenciar modos de transporte sustentáveis
6. Fomentar a coesão social e fomentar a equidade	6.1. Reduzir o risco de pobreza e exclusão social em ambientes urbanos desfavorecidos
	6.2. Fomentar a igualdade de oportunidades independentemente do género, idade ou das incapacidades dos cidadãos
7. Impulsionar e favorecer a economia urbana	7.1. Favorecer a produtividade local, a criação de emprego e a dinamização e diversificação da atividade económica
	7.2. Fomentar o turismo sustentável e de qualidade e os setores-chave da economia local
8. Garantir o acesso à habitação	8.1. Fomentar a existência de um parque habitacional adequado a preços acessíveis
	8.2. Garantir o acesso à habitação, especialmente para os coletivos mais vulneráveis

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
9. Liderar e fomentar a inovação digital	9.1. Favorecer a sociedade do conhecimento e avançar para o desenvolvimento das cidades inteligentes
	9.2. Fomentar a Administração eletrónica e reduzir a lacuna digital
10. Melhorar os instrumentos de intervenção e a governança	10.1. Alcançar um enquadramento normativo e de planeamento atualizado, flexível e simplificado que melhore, também, a gestão
	10.2. Assegurar a participação cidadã, a transparência e favorecer a governança multinível
	10.3. Impulsionar a capacitação local e melhorar o financiamento
	10.4. Desenvolver e implementar campanhas de formação e sensibilização em temas urbanos, bem como de intercâmbio e divulgação de informação

Fonte. Conselho de Ministros de Espanha, 2019.

A Agenda não possui um caráter diretamente vinculativo enquanto texto legal. Mas, os Planos de Ação Local, através dos quais a Agenda se concretiza, podem propor ações para o seu desenvolvimento, que em muitos casos têm um caráter vinculativo. Especificamente, os Planos de Ação podem contemplar medidas para uma nova lei dirigida a regular o acesso à habitação, podem promover inovações no quadro legal para garantir a segurança jurídica e a estabilidade dos instrumentos de planeamento, podem elaborar uma estratégia pública de renovação urbana a curto e médio prazo, ou a longo prazo se dirigida à reabilitação energética da edificação, ou tendo em vista impulsionar o desenvolvimento de estruturas de coordenação interadministrativas, com o objetivo de melhorar o ordenamento territorial e a gestão urbanística.

Com isso, abre-se oportunidades para enfrentar os desafios derivados da globalização, das mudanças climáticas e da rápida transformação social. No entanto, a sua aplicação efetiva, além do voluntarismo local, exigiria uma profunda reforma legislativa e territorial. O documento é, portanto, um mero quadro estratégico que se vai desdobrar em Planos de Ação concretos, no âmbito de cada administração pública e agente privado. Além disso, a atual escala municipal não é adequada para lidar com as interdependências territoriais existentes nas áreas urbanas funcionais e/ou metropolitanas, nem com os

desafios que se colocam ao desenvolvimento do meio rural (Gómez Giménez, 2023).

A produção de Planos de Ação Local não está isenta de possíveis críticas. É inquestionável que a sua implementação representa um esforço para sintetizar e coordenar a ação dos governos locais e das suas políticas urbanas, pelo menos em termos de comunicação interadministrativa, o que pode aprimorar a coordenação e a coerência das políticas para o desenvolvimento dos objetivos da Agenda Urbana Espanhola. No entanto, também pode transformar-se numa mera sobreprodução de Planos de Ação, motivada pelo acesso a subvenções e financiamento, mas com uma capacidade operacional de transformação muito limitada, pelo menos em linha com os objetivos pretendidos. Nesse sentido, é fundamental o desenvolvimento de um sistema de monitorização efetivo e uma avaliação eficaz das repercussões das políticas urbanas financiadas. Para isso, será crucial a evolução da Lei n.º 27/2022 relativa à institucionalização da avaliação de políticas públicas na Administração Geral do Estado e a adoção de metodologias similares pelas entidades autónomas e locais.

De futuro, há a necessidade de incorporar novos referenciais de reflexão, como a resiliência urbana, a qualidade de vida e a necessidade de vincular os novos instrumentos programáticos com os normativos (Hernández Aja & González García, 2023). O problema é que a atenção a esferas e abordagens cada vez mais diversas tem sido feita de maneira setorial, incapaz de se articular de forma mais eficaz na gestão urbana e acrescentando questões meramente formais, sem capacidade real de produzir melhorias substanciais, além de aumentar a litigiosidade.

Recentemente, têm surgido propostas para lidar com a incerteza urbana contemporânea através de um planeamento estratégico flexível para responder às mudanças do ambiente e aos principais desafios da transição urbana necessária (Ezquiaga Domínguez, 2023). Contudo, a flexibilização normativa não tem gerado sistematicamente uma maior eficiência administrativa, podendo ainda causar novos problemas de governança devido à grande quantidade de agentes envolvidos, podendo fortalecer a sensação de discricionariedade, aumentar a falta de diligência por parte da administração para realizar controlos *ex post* e, em última análise, impulsionar a ocorrência de incumprimentos.

2.2. Agenda Urbana em Portugal

Em Portugal, não existe uma Agenda Urbana. A política urbana é estabelecida a partir do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT, 2019) e de um conjunto de instrumentos que vão sendo definidos em função das agendas internacionais e europeias.

O PNPTOT é principal instrumento do sistema de gestão territorial nacional. Estabelece as opções estratégicas para a organização territorial, constitui o quadro de referência para os restantes programas e planos, e é o instrumento enquadrador da inserção territorial do país na União Europeia (Carmo & Marques (coord.), 2018). Além disso, enquanto documento político, defende a cooperação e a governança territorial, criando as condições de enquadramento estratégico e legislativo aos outros instrumentos de planeamento e financiamento.

No modelo territorial do PNPTOT, a dimensão urbana surge como um importante elemento de estruturação do território nacional. Considera que o sistema urbano deve estrategicamente reforçar o policentrismo enquanto modelo de desenvolvimento territorial, no pressuposto que a construção de um sistema urbano mais policêntrico irá contribuir para atenuar as desigualdades territoriais. Nesse âmbito, a cooperação institucional e o reforço das articulações e das interações territoriais (horizontais e verticais) surgem como cruciais, pois criam melhores condições para se atingirem os objetivos de coesão territorial. Segundo o modelo territorial do PNPTOT, o sistema urbano nacional organiza-se em torno de um conjunto interconectado de elementos:

- Os **centros urbanos** enquanto elementos estruturadores da organização do território e garantia de uma oferta diversificada de serviços ou funções urbanas essenciais. Neste âmbito, enquadram-se as áreas metropolitanas (de Lisboa e Porto) e os 28 centros urbanos regionais são os nós estruturadores da organização territorial nacional.
- Os **subsistemas territoriais** enquanto elementos enquadradores dos relacionamentos de proximidade e suporte de equidade territorial e desenvolvimento sub-regional ou supramunicipal. São identificados três tipos de subsistemas territoriais – os subsistemas a valorizar, os subsistemas a consolidar, e os subsistemas a estruturar – que devem desenvolver políticas contextualizadas nas problemáticas e nos respetivos desafios territoriais.
- Os **corredores de polaridades** enquanto eixos ou redes urbanas favoráveis à cooperação e à integração territorial, a várias escalas geográficas (intrarregional, inter-regional e internacional). Relativamente a este desafio, de geometria variável, o PNPTOT deixa aos restantes instrumentos de política pública a possibilidade de serem posteriormente desenhados, à medida das oportunidades que se vierem a colocar.

O sistema urbano do PNPOT, tendo como desafio estratégico reforçar a estruturação policêntrica do território nacional, aposta em três objetivos territoriais:

- **Afirmar as metrópoles e as principais cidades** (nomeadamente, os centros urbanos regionais) como motores de internacionalização e competitividade externa.
- **Aumentar a cooperação interurbana e rural-urbana** (no âmbito dos sistemas territoriais e dos corredores interurbanos) reforçando a coesão territorial e aumentando a capacidade de intervenção estratégica.
- **Promover a qualidade urbana nos diferentes contextos territoriais**, como forma de melhorar o bem-estar social e a qualidade de vida dos cidadãos.

O PNPOT (Carmo & Marques (coord.), 2019) identifica também um conjunto de medidas de política (cerca de 30) com o objetivo de operacionalizar a consolidação do Sistema Urbano, organizando-as por domínios de atuação (natural, social, económico, conectividade e governança territorial) (Tabela 2). A governança territorial assume aqui um papel central no desenvolvimento dos diferentes sistemas, tendo uma ação transversal e de suporte à operacionalização de todo o modelo territorial. A governança reforça a necessidade de se fortalecer a cooperação territorial (às escalas intraurbana; interurbana, urbano-rural e urbano-regional; e transfronteiriça e internacional) e as intervenções multisetoriais, no sentido de se dinamizarem novos processos de conceção de políticas públicas.

Tabela 2. Medidas de política que mais concorrem para a operacionalização do Sistema Urbano do PNPOT

Domínios de Intervenção	Medidas de Política para a Operacionalização do Sistema Urbano do PNPOT
Natural	1.1. Gerir o recurso água num clima em mudança
	1.2. Valorizar o recurso solo e combater o seu desperdício
	1.4. Valorizar o território através da paisagem
	1.7. Prevenir riscos e adaptar o território às alterações climáticas
	1.9. Promover a reabilitação urbana, qualificar o ambiente urbano e o espaço público

Social	2.1. Fomentar uma abordagem territorial integrada de resposta à perda demográfica
	2.2. Promover uma política de habitação integrada
	2.5. Melhorar a qualidade de vida da população idosa e reforçar as relações intergeracionais
	2.7. Promover a inclusão social e reforçar as redes de apoio de proximidade
	2.8. Valorizar o património e as práticas culturais, criativas e artísticas
	2.10. Promover a digitalização, a interoperabilidade e a acessibilidade aos serviços públicos e de interesse geral
Económico	3.3. Afirmar os ativos estratégicos turísticos nacionais
	3.5. Dinamizar e revitalizar o comércio e os serviços
	3.8. Desenvolver ecossistemas de inovação de base territorial
	3.9. Reindustrializar com base na Revolução 4.0
	3.10. Reforçar a internacionalização e a atração de investimento externo
	3.11. Organizar o território para a economia circular
Conetividade	4.1. Otimizar as infraestruturas ambientais e de energia
	4.5. Promover a mobilidade metropolitana e interurbana
	4.6. Digitalizar a gestão e a operação dos sistemas de transporte
Governança Territorial	5.1. Promover a informação geográfica
	5.2. Ativar o conhecimento e uma nova cultura territorial
	5.3. Potenciar e qualificar a cooperação territorial
	5.4. Aprofundar a descentralização e promover a cooperação e a governança multinível
	5.5. Experimentar e prototipar soluções inovadoras
	5.6. Reforçar as abordagens integradas de base territorial
	5.7. Fomentar a cooperação intraurbana

	5.8. Fortalecer as articulações rurais-urbanas
	5.9. Dinamizar as articulações interurbanas e os subsistemas territoriais
	5.10. Aprofundar a cooperação transfronteiriça e as redes de internacionalização

Fonte. Elaboração própria, a partir de Carmo & Marques (coord.), 2019.

Assim, o PNPOT cria as condições de partida para se reforçarem os processos territoriais de cooperação e de integração de políticas. Cabe agora aos diferentes níveis de decisão (públicos, privados e cívicos) desencadearem agendas urbanas que apostem numa governação multinível, sustentada em sólidas parcerias, seguindo abordagens integradas dirigidas ao desenvolvimento sustentável e às metas dos ODS, numa lógica de integração urbano-rural e de intervenção a várias dimensões.

Em termos de instrumentos de financiamento, no âmbito da Estratégia Portugal 2030, o sistema organiza-se em torno de Intervenções Territoriais Integradas (ITI), dirigidas às Comunidades Intermunicipais e às Áreas Metropolitanas, orientadas em três eixos de ação: o Eixo 1 tem como objetivo reforçar os Serviços de Interesse Geral; o Eixo 2 pretende promover o Sistema Urbano Policêntrico; e o Eixo 3 visa valorizar os Ativos Territoriais. Assim, a resposta aos objetivos de coesão, competitividade e sustentabilidade, vai sustentar-se numa estratégia que promove o policentrismo urbano. Para isso, vai apostar-se na melhoria das amenidades e especificidades urbanas e promover a cooperação interurbana e urbano-rural, contribuindo para a construção de comunidades territoriais mais atrativas, mas também mais coesas e sustentáveis. Pretende-se promover um modelo urbano sustentável, integrado nos sistemas territoriais circundantes, desencadeando processos de cooperação entre centros urbanos e espaços urbano-rurais, promovendo uma participação ativa dos diferentes atores locais em torno de estratégias coletivas e partilhadas a médio e a longo prazo. O objetivo é criar um contexto de maior inovação e resiliência, orientado para o reforço da qualidade de vida, da sustentabilidade ambiental e da competitividade internacional. As intervenções vão-se dirigir para:

- **A regeneração urbana para um urbanismo de proximidade:** promover uma urbanidade focada no bem-estar passa por um novo relacionamento entre os sistemas de vida, apostando nos circuitos curtos de distribuição, na valorização da proximidade, num urbanismo tático e no reforço das identidades e comunidades urbanas.
- **A promoção de uma mobilidade sustentável:** reforçar a harmonia entre as pessoas e os lugares passa pela promoção de um melhor

usufruto dos espaços públicos, o que significa que é necessário diminuir o espaço dedicado à utilização automóvel e aumentar os espaços reservados aos modos de mobilidade mais suave e sustentável.

- **O reforço do autoconsumo e de comunidades de energia renovável:** desenvolver abordagens que acentuam cada vez mais o caráter local da transição energética, onde se encontra o maior potencial de atuação para uma eficiência energética aliada às potencialidades de geração descentralizada de energia renovável, onde os utilizadores finais (locais) são também atores/produtores renováveis e se privilegia os sistemas de produção de energia para autoconsumo.
- **A gestão integrada de riscos:** fortalecer a proteção civil e a gestão integrada de riscos são matérias centrais no reforço da resiliência territorial, pois as alterações climáticas podem desencadear eventos com um impacto repentino e imediato, mas também podem dinamizar processos continuados e abrangentes.

Em matéria de financiamentos, estão também em curso **intervenções para o reforço das redes urbanas**, à escala intrarregional ou inter-regional. Estes projetos têm como objetivo promover centros urbanos mais inovadores e competitivos, mais sustentáveis e melhor preparados para responder aos desafios territoriais em curso, criando contextos urbanos mais atrativos, ambientalmente revigorados e mais inteligentes. As intervenções assentam num trabalho de cooperação territorial, com o intuito de desenvolver projetos inovadores, dirigidos para novos desafios, com uma forte componente das ações imateriais.

3. Desafios para o futuro

O desafio da coesão territorial é central na Agenda Territorial 2030, focando-se numa construção europeia mais justa e mais verde. A construção de uma Europa mais justa, que cria oportunidades para todos os território e pessoas, passa pela construção de uma Europa mais equilibrada que potencia a diversidade, promove as diferentes áreas ou regiões funcionais e um maior relacionamento transfronteiriço. A construção de uma Europa mais verde, que protege os seus recursos e promove a transição social, passa pela criação de um ambiente mais saudável, que promove a resiliência, a subsistência e a neutralidade carbónica, mas também as economias locais e uma conectividade digital e física mais sustentáveis. A qualidade das administrações públicas e dos processos de governação são determinantes no desenvolvimento local, regional, nacional e europeu. Face a este enquadramento, novos instrumentos estão a ser desenhados (Comissão Europeia, 2020). Terá de ser construído um quadro de ação para todos os territórios, reconhecendo que os diferentes contextos têm de ter oportunidades de desenvolvimento, e serão incentivadas medidas de cooperação

territorial de forma a reforçar a resiliência e as dinâmicas de transformação local, regional e nacional.

Recentemente, o ESPON (2023) faz uma reflexão sobre o papel das cidades no desenvolvimento de uma organização territorial europeia, mais funcional, articulada e inovadora, e por isso mais eficiente. Neste âmbito, propõem que as cidades ou vilas têm de deixar de ser consideradas isoladamente, pois elas fazem parte de uma unidade territorial orgânica de planeamento e cogestão, que reúne no seu conjunto melhores condições para maximizar a sua autogestão, suficiência e resiliência, atendendo ao potencial de diversidade e multifuncionalidade existente e à maior capacidade de estruturação urbano-rural. Para isso será fundamental: i) passar a incrementar **modelos de transformação urbana suportados em modos de desenvolvimento mais sustentáveis**, seguindo a lógica organizacional da cidade dos 15 minutos, tendo em vista melhorar a qualidade de vida dos cidadãos; ii) se apoie **a cooperação territorial entre os diferentes contextos**, de forma a promover-se novas interações interurbanas e urbano-rurais, ao nível dos serviços ecossistémicos, da valorização da biodiversidade, da partilha de recursos produtivos, da integração de cadeias alimentares, da organização de bacias de emprego e de serviços de interesse geral, do robustecimento das redes de infraestruturas e da promoção de uma maior acessibilidade sustentável e uma maior articulação dos recursos culturais e da interculturalidade; iii) é também necessário **desenvolver modelos económicos baseados nos ativos locais**, suportados em abordagens integradas de desenvolvimento que adotem estratégias de inovação, reconvertam os setores de atividade tradicionais ou optem pela exploração de novos nichos de mercado.

Face a este novo contexto, é oportuno refletir as perspetivas da política urbana em Espanha e em Portugal, para depois abordar o Noroeste Ibérico. A política urbana em Espanha tem experimentado uma evolução significativa ao longo das últimas décadas, refletindo as transformações socioeconómicas e as necessidades sociais em constante mudança. Desde a transição democrática até à atualidade, várias estratégias e políticas foram implementadas para lidar com os desafios inerentes ao planeamento e gestão das áreas urbanas. A concentração da população nas principais áreas urbanas continua em curso, gerando pressões significativas sobre as infraestruturas, os transportes, a habitação e os outros serviços públicos. A sustentabilidade e a qualidade de vida nos ambientes urbanos emergiram como prioridades-chave na Agenda Urbana Espanhola. Para alcançá-las, será fundamental enfrentar importantes desafios, nomeadamente o crescente desequilíbrio territorial, a incapacidade voluntarista das entidades regionais e locais se alinharem em torno do seu desenvolvimento, ou a falta de coordenação entre as diferentes entidades administrativas de forma a garantir uma maior articulação e coerência política. Só assim será possível abordar

problemas tão complexos como a congestão das grandes áreas metropolitanas, a escassez de habitação acessível ou a necessidade de aumentar a circularidade das economias urbanas. A capacidade de adaptação às dinâmicas em constante mudança e a digitalização e incorporação de abordagens inovadoras podem ser elementos-chave necessários para o sucesso da transição urbana, onde as reformas institucionais e os recursos disponíveis continuarão a ser fundamentais.

A política urbana em Portugal tem também experimentado uma evolução significativa ao longo das décadas, refletindo os problemas e as transformações ocorridas, e os diferentes objetivos dos instrumentos de política. Assim, nas últimas décadas, a intervenção urbana tem procurado reabilitar e valorizar as áreas mais degradadas e segregadas socialmente (PER, URBAN, parte do POLIS e as AIDUS) e apostar na qualificação dos espaços públicos das áreas urbanas mais compactas e centrais, em diferentes contextos urbanos, dando prioridade aos contextos metropolitanos e às cidades médias. A qualificação económica tem sido negligenciada, aparecendo com financiamentos expressivos só entre 1993 e 2007, através da qualificação dos espaços comerciais tradicionais (PROCOM/URBCOM). O combate à dependência do automóvel e a necessidade de criar condições para a mobilidade suave só começaram a ganhar expressão nos últimos anos. Atualmente, as preocupações dirigem-se sobretudo para a necessidade de melhorar o acesso à habitação e aos serviços de interesse geral (saúde, educação e apoio social), qualificar os ecossistemas urbanos, promover a mobilidade suave, e aumentar a eficiência energética e o autoconsumo de energia. Mas, em Portugal será fundamental enfrentar desafios estruturais, nomeadamente o elevado desequilíbrio social e territorial. As entidades públicas e privadas manifestam dificuldades em se alinharem nas principais prioridades estratégicas e nos projetos capazes de dinamizar processos de transformação urbana e territorial. Além disso, as alterações climáticas e as transições tecnológicas e ecológicas criam contextos de grande incerteza, que exigem abordagens mais inovadoras e mais focadas no reforço da resiliência dos diferentes contextos territoriais. Por fim, será ainda de evidenciar a necessidade de se passar de um planeamento focado na capacidade de execução de projetos para um planeamento orientado para a definição de prioridades em matéria de desenvolvimento e ordenamento territorial, tendo em vista atingir os resultados e os impactos pretendidos. Nesse sentido, é crucial montar sistemas de monitorização territorial, a diferentes escalas geográficas, com o objetivo de acompanhar a implementação das políticas.

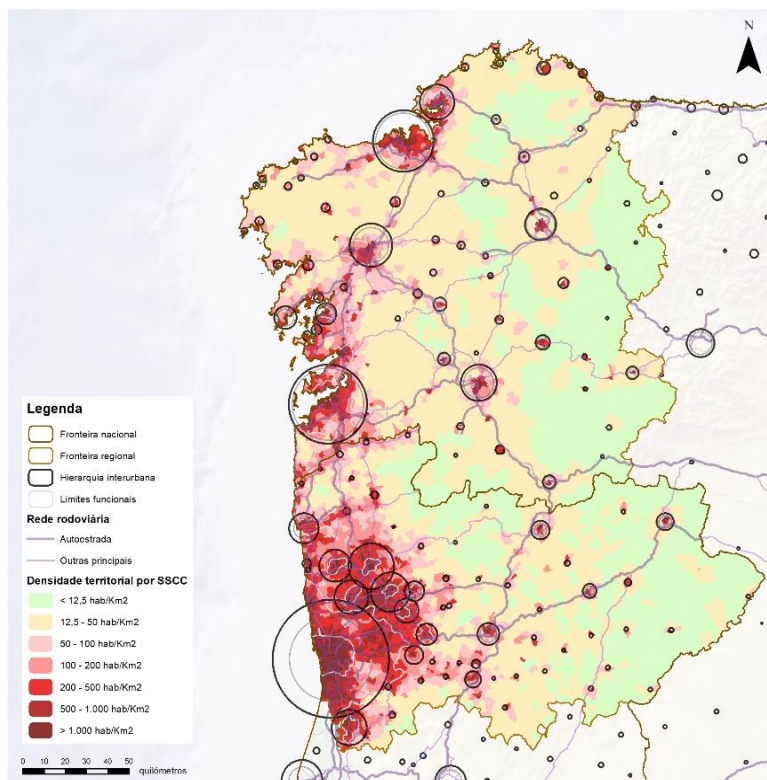
Em ambos os países, será necessário realizar reformas para aumentar a integralidade dos planos para a transição urbana, sem comprometer a eficácia da sua regulamentação e a eficiência do seu cumprimento, bem como melhorar os seus mecanismos de adaptação para enfrentar a incerteza e os desafios em constante mudança. Em todo o caso, possivelmente as causas da crise ou da

desconfiança no planeamento urbano e territorial são um sintoma do aumento da diversidade e complexidade das nossas sociedades, com grandes dificuldades em chegar a um consenso sobre o projeto urbano ou territorial que expresse o "interesse geral".

Finalmente, é oportuno fazer uma **breve reflexão sobre o Noroeste Ibérico**, mais concretamente sobre os desafios que se vão colocar ao seu modelo territorial e à necessidade de alinhar estratégias que respondam aos processos de transição em curso e aos diferentes contextos territoriais (Figura 2).

Analisando os contextos socio-territoriais, visualiza-se uma diversidade que vai da cidade consolidada aos tecidos urbanos dispersos, das áreas urbanas densas às áreas rurais em perda demográfica e forte envelhecimento, dos territórios onde dominam os altos rendimentos e qualificações às áreas de concentração de pobreza e segregação social (Gómez Giménez, 2022; Marques, Delgado & Brandão, 2014). Esta complexidade socio-territorial convive com uma forte diversidade económica, onde as economias de aglomeração vão dando lugar a tecidos industriais dispersos, as atividades inovadoras inseridas nos mercados globais vão-se misturando com bases produtivas enquadradas em cadeias de valor pior remuneradas, e onde se vão evidenciando ou misturando ora os serviços, ora as indústrias ou ainda as atividades agrícolas e florestais (Marques, *et al.*, 2016). Em termos de recursos naturais, a diversidade territorial também é uma evidência, pois nalguns territórios dominam as áreas protegidas, os parques naturais ou as áreas com um capital natural de excelência, noutras áreas emergem as florestas intensivas ou os sistemas agroflorestais mais extensivos, e nas áreas predominantemente urbanas, os sistemas ecológicos têm dificuldade em sobreviver ou manter conectividade. Por fim, as redes de infraestruturas e comunicações, as estruturas ecológicas e a intensidade de movimentos e fluxos vão conectando os diferentes territórios, estruturando e fazendo emergir os diversos subsistemas territoriais.

Figura 2. Noroeste peninsular: Galiza e Norte



Fonte. Elaboração própria a partir de Gómez Giménez, 2022.

Face à diversidade de contextos, é necessário intervir nas rápidas transformações ocorridas nos tecidos urbanos da cidade consolidada, nomeadamente controlando a turistificação e a gentrificação dos tecidos históricos centrais, diminuindo os desequilíbrios socioespaciais e a segregação socio-residencial, invertendo a obsolescência e degradação de algumas áreas urbanas, contrariando a fragmentação e desconexão de algumas malhas urbanas, etc. É também fundamental enfrentar as mudanças climáticas reforçando a circularidade das economias urbanas, reorientando a mobilidade para soluções mais sustentáveis e articulando o ambiente construído e natural por meio de infraestruturas verdes e azuis de forma a garantir a conectividade ecológica e uma utilização mais eficaz dos serviços ecossistémicos.

A sustentabilidade urbana, por meio da requalificação dos tecidos existentes, da eficiência energética e da proteção da biodiversidade, tem sido amplamente integrada nas reformas legislativas e administrativas. As necessidades económicas e sociais são atualmente mais ponderadas pela avaliação ambiental e

pela necessidade de valorização do solo rústico. No entanto, as formas e os tempos em que algumas reformas legislativas e administrativas foram implementadas parecem ter, muitas vezes, complexificado ainda mais os problemas, em vez de resolvê-los ou diminuí-los. No futuro, vai ser necessário pensar e agir sistemicamente, atendendo às interdependências interurbanas e urbano-rurais, e ainda às temporalidades dos processos (a curto, médio e longo prazo). Desta forma, é preciso desenvolver um planeamento multiescalar mais inovador e resiliente, pois as questões relativas à justiça social e ambiental estão, cada vez mais, na agenda urbana e territorial.

Em matéria de cooperação territorial, o reforço do relacionamento transfronteiriço tendo em vista a dinamização de processos de inovação e resiliência urbana e territorial pode abrir oportunidades para experimentar novas formas de planeamento e intervenção urbana.

Bibliografia

- AD&C. (2018). *O Desenvolvimento Urbano Sustentável na Política de Coesão*. Coleção Políticas & Territórios: Working Paper n.º 02. ISBN: 978-989-54083-1-3.
- Albrechts, L., Barbanente, A., & Monno, V. (2019). From stage-managed planning towards a more imaginative and inclusive strategic spatial planning. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(8), 1489-1506. <https://doi.org/10.1177/2399654419825655>
- Albrechts, L., Barbanente, A., & Monno, V. (2020). Practicing transformative planning: the territory-landscape plan as a catalyst for change. *City, Territory and Architecture*, 7(1). <https://doi.org/10.1186/s40410-019-0111-2>
- Atkinson, R. (2000). Combating Social Exclusion in Europe: The New Urban Policy Challenge. *Urban Studies*, 37(5/6), 1037-1055.
- Atkinson, R. (2015). The Urban Dimension in Cohesion Policy: Past Developments and Future Prospects. *European Structural and Investment Funds Journal*, 3(1), 21-31.
- Atkinson, R. (2019). The Small Towns Conundrum: What Do We Do about Them?. *Regional Statistics*, 9(2), 1-17. <https://doi.org/10.15196/RS090201>
- Atkinson, R., & Zimmermann, K. (2018). European Spatial Planning Policy. In H. Heinelt, & S. Münch (Eds), *Handbook on EU Policies* (pp. 156-172). Edward Elgar Publishing.

- Carmo, F., & Marques, T. S. (coord.). (2018). *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) - Diagnóstico. Proposta técnica de alteração*. 20/07/2018. <https://pnpot.dgterritorio.gov.pt/docs>
- Carmo, F., & Marques, T. S. (coord.). (2019). *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) - Primeira Revisão. Estratégia e Programa de Ação*. <https://pnpot.dgterritorio.gov.pt/docs>
- Comissão das Comunidades Europeias. (1997). Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Para uma agenda urbana da União Europeia. Bruxelas: CEC. (COM (1997) 197 final).
- Comissão Europeia. (2017). *Report from the Commission to the Council on the Urban Agenda for the EU* (COM/2017/0657 final), 20.11.2017.
- Comissão Europeia. (2020). Agenda Territorial 2030: Um futuro para todos os lugares. <https://territorialagenda.eu/pt-pt/#>
- Comissão Europeia. (2022). *A coesão na Europa no horizonte de 2050 - Oitavo relatório sobre a coesão económica, social e territorial*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en
- Conselho de Ministros de Espanha. (2019). Agenda Urbana Española. <https://www.aue.gob.es/>
- ESDP. (1999). *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*. Committee on Spatial Development, Brussels: ESDP.
- ESPON. (2014). *Making Europe open and polycentric: vision and scenarios for the european territory towards 2050*. Luxemburgo: ESPON. ISBN: 978-919777-76-1.
- ESPON. (2020). *The Territorial Dimension of Future Policies*. Working Paper, Luxemburg: ESPON.
- ESPON. (2023). *Small and medium-sized towns and cities - Policies strengthening their role in achieving active, inclusive, and functional territories*. Policy paper. <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/DRAFT%20Policy%20Paper.pdf>
- Ezquiaga Domínguez, J. M., & González García, I. (2023). El planeamiento urbano en España: crisis y desafíos de futuro. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 585–590. <https://doi.org/10.37230/CYTET.2023.217.1>

- Gómez Giménez, J. M. (2022). Fracturas socioespaciales en la Península Ibérica, 1986-2016 [Universidad Politécnica de Madrid]. <https://doi.org/10.20868/UPM.thesis.70373>
- Gómez Giménez, J. M. (2023). Desigualdades socioterritoriales en España: La reconfiguración del sistema interurbano español. Em Archivo Digital UPM. <https://oa.upm.es/73966/>
- Hernández Aja, A., & González García, I. (2023). En defensa del planeamiento como proyecto colectivo frente a los retos actuales de transición eco-social. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 635–648. <https://doi.org/10.37230/CYTET.2023.217.4>
- Hoornweg, D., & Freire, M. (2013). *Building Sustainability in an Urbanizing World: A Partnership Report*. Urban Development Series Knowledge Papers, No. 17. World Bank.
- Innerarity, D. (2019). Política para Perplexos. Porto Editora.
- Marques, T. S., & Maia, C. (2022). Pensar en las ciudades en un contexto de cambio: de la concentración urbana a la gobernanza territorial. In J. A. R. Fernandes, R. Lois, & M. E. Sposito (Eds.), *El mundo visto de las ciudades* (pp. 765-780). Tirant Humanidades.
- Marques, T. S., Delgado, C., & Brandão, M. (2014). Sistema urbano: uma estrutura polinucleada reticular. In J. M. Félix Ribeiro, & J. Ferrão (Eds.), *Noroeste Global* (pp. 38-43). Fundação Calouste Gulbenkian. ISBN: 978-989-96019-7-0.
- Marques, T. S., Santos, H., Ribeiro, D., Maia, C., & Ribeiro, P. (2016). Portugal, a Crise Económica e as duas Macro regiões. In A. **Miramontes., A. Piñeiro, A. Doval, M. Pazos, & R. Lois** (Eds.), *Atas das VII Jornadas de Geografia Económica: Los escenarios económicos en transformación. La realidad territorial tras la crisis económica* (pp. 175-186). Asociación de Geógrafos Españoles. ISBN: 978-84-944193-3-1.
- Parlamento Europeu (PE). (2007). Follow-up of the Territorial Agenda and the Leipzig Charter: towards a European Action Programme for spatial development and territorial cohesion.
- Parlamento Europeu (PE). (2018). The Resolution of the European Parliament of 3 July 2018 on the Role of Cities in the Institutional Framework of the Union (2017/2037(INI)).
- Parlamento Europeu (PE). (2019). Integrated Territorial Investments as an Effective Tool of the Cohesion Policy. Policy Department D for

Budgetary Affairs, Directorate General for Internal Policies of the Union.

Pinho, A., & Campos, V. (2012). *A dimensão urbana das políticas europeias. Uma abordagem na perspetiva da I&DT*. Lisboa: Jornadas LNEC.

UN-HABITAT. (2016). World Cities Report 2016: Urbanization and Development: Emerging Futures. <https://digitallibrary.un.org/record/1323272>

UN-HABITAT. (2020). World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization. <https://unhabitat.org/world-cities-report-2020-the-value-of-sustainable-urbanization>

UN-HABITAT. (2022). World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities. <https://unhabitat.org/wcr/>

World Bank. (2020). Global Economic Prospects, January 2020: Slow Growth, Policy Challenges. World Bank.

Zimmermann, K., & Atkinson, R. (2021). Urban Policy in European Cohesion Policy. In D. Rauhut; F. Sielker & A. Humer (Eds.), *EU Cohesion Policy and Spatial Governance* (pp. 83-97). Edward Elgar Publishi

Das agendas urbanas às políticas de desenvolvimento territorial: desafios para o ordenamento dos espaços naturais nas cidades

Helena Madureira

Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto / CEGOT

1. Introdução

A ideia de que a estrutura espacial das cidades influencia diretamente a sustentabilidade ambiental tem vindo a ser profundamente explorada nas últimas décadas. De facto, existe uma forte relação entre a estrutura espacial e as características ambientais e ecológicas de uma cidade. Tanto a biodiversidade, os processos climáticos e hidrológicos, como os fluxos de energia e de materiais da cidade são influenciados pela organização espacial das diferentes ocupações e usos do solo, pelo grau artificialização e impermeabilização da superfície ou pela proporção e tipo de espaços verdes (Cortinovis et al., 2019; Pauleit, 2021). Mais concretamente, a estrutura espacial de uma cidade condiciona os serviços ecossistémicos que aí se desenvolvem. Adotamos aqui a noção de serviços ecossistémicos patente no quadro conceptual desenvolvido pela “Avaliação Ecosistémica do Milénio”, programa iniciado em 2001 pelas Nações Unidas com o objetivo de “avaliar as consequências das mudanças nos ecossistemas sobre o bem-estar humano, e estabelecer as bases científicas para fundamentar as ações necessárias para assegurar a conservação e o uso sustentável dos ecossistemas e sua contribuição para o bem-estar humano” (Millenium Ecosystem Assessment, 2005). Os serviços dos ecossistemas são aí apresentados, numa definição amplamente disseminada, como os benefícios que as pessoas obtêm dos ecossistemas, sendo categorizados em serviços de produção (bens produzidos ou aprovizionados pelos ecossistemas, como alimentos ou água), serviços de regulação (benefícios obtidos da regulação dos processos de ecossistema, como a regulação do clima ou cheias), serviços de suporte (serviços necessários para a produção de todos os outros serviços, como a formação do solo ou o ciclo dos nutrientes) e serviços culturais (benefícios não materiais obtidos dos ecossistemas, como os espirituais ou estéticos) (Millenium Ecosystem Assessment, 2005). Analogamente, os serviços ecossistémicos urbanos remetem para os serviços fornecidos pelos componentes naturais dos ecossistemas urbanos (fornecedores) e que são utilizados pelos habitantes ou utilizadores de uma área urbana (beneficiários) (Haase, 2021b). Esta relação estreita entre serviços e beneficiários leva a que muitos autores defendam a

relação estreita entre este conceito e o de qualidade de vida, já que esta depende parcialmente dos serviços ecossistémicos (Haase, 2021b).

A capacidade de fornecimento de serviços ecossistémicos – e dos benefícios por si gerados – é frequentemente ameaçada pelos processos de urbanização. De facto, o crescimento urbano – seja por expansão ou por densificação – promove o aumento da artificialização e da impermeabilização do solo, influenciando os serviços de regulação (por exemplo, aumentando o escoamento superficial da água e diminuindo a capacidade de regulação climática), os serviços de produção (como a produção de alimentos, uma vez que se perdem zonas agrícolas férteis), os serviços de suporte (sobretudo devido à perda e fragmentação de habitats para a flora e a fauna e à diminuição da biodiversidade urbana e os serviços culturais (sobretudo nas áreas urbanas mais densas ameaçadas por processos de (re)densificação) (Artmann, 2014).

Sendo certa a relação entre a estrutura espacial de uma cidade e os serviços ecossistémicos que aí se desenvolvem, é também certo que as políticas de desenvolvimento territorial têm um enorme potencial para influenciar a estrutura espacial e funcional dos espaços naturais e assim influenciar os serviços ecossistémicos, a qualidade ambiental e a qualidade de vida numa cidade. Importa, pois, refletir sobre os desafios que as atuais estratégias de desenvolvimento territorial colocam ao ordenamento dos espaços naturais em contextos urbanos.

2. Das agendas urbanas às políticas de desenvolvimento territorial: quais as ideias dominantes sobre os espaços naturais em contextos urbanos?

As agendas urbanas supranacionais têm vindo a incluir orientações concretas relativamente às políticas de desenvolvimento territorial a promover em contextos urbanos. É o caso da Nova Agenda Urbana das Nações Unidas, onde os signatários se comprometeram a promover “o desenvolvimento de estratégias territoriais urbanas, incluindo instrumentos de planeamento e desenho urbanos que apoiem a gestão e a utilização sustentáveis dos recursos naturais e do solo, compactação e densidade adequadas, policentrismo e usos mistos, através de estratégias de ocupação de vazios urbanos ou de expansões urbanas planeadas (...)” (Nações Unidas, 2016, p. 16). Ou o caso da Agenda Urbana da União Europeia, quando define entre os seus temas prioritários a utilização sustentável do solo e soluções baseadas na natureza, com o objetivo de “assegurar que as alterações nas áreas urbanas (crescimento, redução e regeneração) respeitam o ambiente, melhorando a qualidade de vida [e que] será dada ênfase à dispersão urbana, ao desenvolvimento de zonas industriais e à renaturalização/ecologização de áreas urbanas” (Comissão Europeia, 2016),

orientações estas que são reforçadas na Nova Carta de Leipzig (Comissão Europeia, 2020b).

Apesar de não terem caráter normativo, estas agendas têm uma enorme influência nas várias escalas da governação territorial (Ferrão, 2016). Tendo precisamente como objetivo avaliar a influência destas orientações estratégicas nas políticas urbanas locais, Cortinovis, Haase, Zanon e Geneletti (2019) propuseram-se a identificar e caracterizar as principais estratégias territoriais de desenvolvimento urbano promovidas pela União Europeia, sistematizando-as em seis principais grupos: “cidade compacta”; “cidade densa”; “regeneração urbana”; “diversidade funcional”; “artificialização líquida do solo nula [no net land take]”; “cidade verde”. Interessa-nos aqui debruçar sobre duas destas estratégias por aquilo que indiciam sobre a relação espaciais cidade-natureza: o desígnio da “artificialização líquida do solo nula” e o desígnio da “cidade verde”.

O desígnio da “artificialização líquida do solo nula” deriva, na essência, de duas constatações: que a artificialização do solo em torno das cidades europeias continua a acelerar; que o solo é um recurso essencial ao desenvolvimento dos serviços ecossistémicos e, portanto, um recurso estratégico para se fazer face aos desafios ambientais contemporâneos (Ivits et al., 2022). Esta orientação está patente explicitamente no ODS 11 das Nações Unidas - “Tornar as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis” - quando é estabelecido como indicador o “Rácio entre a taxa de consumo do solo e a taxa de crescimento da população” (indicador n.º 11.3.1). Também está presente na meta “No Net Land Take by 2050” (Comissão Europeia, 2011), que preconiza que a artificialização líquida do território seja nula em 2050, e na Estratégia de Proteção do Solo da União Europeia para 2030 (Comissão Europeia, 2021b), quando se recomenda que os Estados Membros devem definir as suas próprias metas nacionais, regionais e locais com vista à redução da artificialização líquida do solo até 2030. Na prática, tal significa que o crescimento urbano deve ser dirigido para áreas já artificializadas que estejam abandonadas ou subutilizadas. Isto é, promove-se uma maior eficiência do uso do solo e a reciclagem ou reutilização de territórios artificializados - em consonância com outras estratégias de desenvolvimento territorial atualmente promovidas pela União Europeia anteriormente identificadas e que focam por exemplo a “cidade compacta”, a “cidade densa”, a “regeneração urbana” -, para assim evitar a fragmentação e a degradação do solo nos territórios. Ou, em alternativa, sugere-se que a artificialização bruta seja compensada pela renaturalização de territórios artificializados (Ivits et al., 2022).

Paralelamente, o desígnio da “cidade verde” envolve o objetivo de proteção e/ou promoção de espaços verdes na cidade, designadamente de proximidade. Tal desígnio tem vindo igualmente a ser mobilizado por diferentes agendas de

desenvolvimento. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11.7 das Nações Unidas visa explicitamente proporcionar "acesso universal a espaços verdes e públicos seguros, inclusivos e acessíveis" (Nações Unidas, 2015). Por outro lado, a Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 incentiva a promoção da natureza nas cidades através da implementação de infraestruturas verdes e soluções de base natural (Comissão Europeia, 2020a). A importância dos serviços ecossistêmicos urbanos e das soluções baseadas na natureza para a resiliência climática é também reconhecida noutros documentos estratégicos, como a Estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas (Comissão Europeia, 2021a). Tal tendência constitui um sinal inequívoco do amplo reconhecimento, por parte da comunidade científica e da sociedade em geral, da importância das várias funções e benefícios que os espaços verdes desempenham nas cidades. Entre os benefícios ambientais são apontados, por exemplo, a promoção local da biodiversidade, o sequestro de dióxido de carbono, a atenuação do ruído, a purificação da atmosfera ou, de forma mais abrangente, a contribuição para a adaptação aos riscos climáticos. Os espaços verdes urbanos desempenham também funções sociais e culturais nas cidades, promovendo o contacto com a natureza, contribuindo para a saúde física e mental e para o bem-estar geral, facilitando a prática de atividades recreativas passivas ou ativas ao ar livre, ou ainda fomentando a interação social e o sentimento de pertença à comunidade (James et al., 2009; Tzoulas et al., 2007).

Em suma, e focando-nos no que estas orientações indiciam sobre as relações espaciais cidade-natureza, detemos uma principal consideração: as orientações estratégicas de desenvolvimento territorial estão simultaneamente a induzir uma maior eficiência dos usos do solo, traduzida em medidas de densificação e de contenção da artificialização do solo, e a fomentar a renaturalização das cidades, promovendo designadamente um maior acesso das populações a espaços verdes de proximidade.

3. Dinâmicas recentes no noroeste peninsular

Concluída a sistematização das principais estratégias de desenvolvimento territorial atualmente a serem promovidas pela União Europeia, particularmente sobre aquelas com maior incidência sobre a organização espacial dos espaços naturais, propomo-nos a avaliar as dinâmicas recentes relativas à infraestrutura verde, à ocupação do solo e à eficiência do uso do solo em áreas urbanas do Noroeste Peninsular. Utilizamos, para o efeito, um conjunto de indicadores comuns referentes à estrutura verde, à eficiência do uso do solo e (Quadro 1) sistematizados pela Agência Europeia do Ambiente para áreas urbanas¹ de

¹ Utilizamos predominantemente dados que têm como unidade geográfica de referência as Áreas Urbanas Funcionais (FUA), que resultaram da definição pela Eurostat de um

Ferrol, Corunha, Lugo, Santiago de Compostela, Pontevedra, Ourense, Vigo, Viana do Castelo, Braga, Guimarães, Póvoa Varzim e Porto. As áreas urbanas aqui retratadas têm, naturalmente, características espaciais, funcionais e demográficas muito diferenciadas. Assim, ainda que apresentemos um retrato contextual sobre alguns indicadores, focaremos sobretudo as dinâmicas recentes para averiguarmos a sua compatibilização com as orientações de desenvolvimento territorial atrás explicitadas.

Começando por analisar o contexto relativo à ocupação por estrutura verde e à fragmentação da paisagem, é de destacar a clara diferenciação que se estabelece entre as áreas urbanas da Galiza e do Norte de Portugal. Considerando a ocupação total por todas as componentes da estrutura verde (áreas agrícolas de elevado valor natural, áreas florestais, naturais e seminaturais, áreas arborizadas, quintais, jardins privados, áreas de desporto e lazer e jardins públicos), verifica-se que as áreas urbanas da Galiza têm genericamente uma maior ocupação relativa por estrutura verde do que as áreas urbanas do Norte de Portugal, com Pontevedra e Ourense a apresentarem os valores máximos e com Póvoa de Varzim, Guimarães e Porto a registarem os valores mais baixos. Os padrões relativos à fragmentação da paisagem também evidenciam que as áreas urbanas do Norte de Portugal se caracterizam globalmente por maior uma fragmentação, particularmente evidente nas áreas urbanas do Porto e Póvoa do Varzim; em contraste, Lugo, Santiago de Compostela, Pontevedra e Ourense apresentam os valores mais baixos do indicador relativo à fragmentação da paisagem. Este padrão diferenciador entre as áreas urbanas da Galiza e do Norte de Portugal já não emerge quando atendermos ao rácio entre a proporção de infraestrutura verde no núcleo central e na área envolvente das áreas urbanas funcionais: Ferrol e Guimarães são as únicas áreas com predomínio relativo de áreas verdes no núcleo central, contrastando com Corunha e Vigo, onde se regista o amor peso relativo de áreas verdes na área envolvente da área urbana. Também o indicador relativo à população com acesso a espaços verdes de proximidade nos fornece um padrão geográfico mais heterogéneo: por exemplo Santiago de Compostela emerge como a área urbana onde uma maior proporção

complemento à nomenclatura de unidades territoriais para fins estatísticos, sendo definidas pelo conjunto definido pelo núcleo central da cidade (“core city”) e a sua respetiva área envolvente, delimitada com base nos movimentos pendulares (“commuting zone”) - nas áreas urbanas em análise neste trabalho, só Póvoa de Varzim e Viana do Castelo não possuem “commuting zone”. Excetua-se o indicador “População com acesso a espaços verdes de proximidade”, que tem como unidade de referência o *Copernicus Urban Atlas*. Para mais detalhes sobre a delimitação das áreas geográficas de referência, consultar Dijkstra, L. and Poelman, H. (2012). Cities in Europe, the new OECD-EC definition, European Commission, Brussels, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2012_01_city.pdf.

de população tem acesso a um espaço verde de proximidade (92%), contrastando com o valor mais baixo registado de Lugo (20%).

O indicador relativo à eficiência do uso do solo volta a evidenciar um contraste, ainda que não tão evidente como nos casos anteriores, entre as áreas urbanas do Norte de Portugal e da Galiza: Guimarães, Braga e Porto são as áreas urbanas com maior intensidade de utilização / partilha das áreas artificializadas pelos habitantes, contrastando com Santiago de Compostela e Lugo, as áreas urbanas com maior área artificializada per capita. Mas é nas dinâmicas de alteração da ocupação do solo e da eficiência do uso do solo entre 2012 e 2018 que esta trajetória diferenciada mais se evidencia. As áreas urbanas do Norte de Portugal, com exceção do Porto onde estas dinâmicas foram menos acentuadas, foram as que genericamente mais viram aumentar a área artificializada, diminuir a área agrícola e onde mais diminuiu o uso eficiente do solo através do aumento da área artificializada per capita. Em contraste, as áreas urbanas da Galiza tiveram dinâmicas de alteração da ocupação do solo mais fracas, verificando-se por exemplo no caso de Santiago de Compostela um ligeiro aumento da área agrícola e um também ligeiro incremento na eficiência do uso do solo.

Importa agora sintetizarmos estas tendências tendo como prisma de análise as orientações de desenvolvimento territorial atrás sistematizadas. Em termos genéricos, parece que as dinâmicas territoriais recentes das áreas urbanas do Noroeste Peninsular demonstram a dificuldade de alinhamento simultâneo com as estratégias de promoção da eficiência do uso solo e da maior presença de espaços verdes. Ou seja, parece observar-se uma tendência para que as áreas urbanas que mais se evidenciam pela eficiência do uso do solo (i.e. menor área artificializada per capita) estejam recentemente a experimentar processos mais intensos de artificialização bruta do solo e de diminuição da “ocupação verde” (p.e. Guimarães); e, em sentido oposto, as áreas urbanas com uma maior ocupação verde e maior proximidade da população a espaços verdes, tendem a registar um uso menos eficiente do solo (p.e. Santiago de Compostela).

Este retrato do contexto e das dinâmicas relativas à infraestrutura verde, à ocupação do solo e à eficiência do uso do solo, realizado com base em indicadores comuns para as áreas urbanas da Galiza e do Norte de Portugal, não pretende, naturalmente, ser exaustivo. Pretende, antes de mais, constituir um ponto de partida para refletirmos sobre as trajetórias diferenciadas que se parecem estar a construir, e que poderão derivar da conjugação de dinâmicas demográficas, económicas, sociais locais ou do efeito de diferentes políticas de desenvolvimento territorial. Adicionalmente, este retrato motiva-nos a refletir sobre a complexidade de articulação das políticas relativas à proteção e promoção da natureza em contextos urbanos.

4. Concluindo: da infraestrutura verde às soluções de base natural, importa implementar instrumentos de promoção da natureza

As orientações estratégicas de desenvolvimento territorial estão crescentemente a induzir uma maior eficiência dos usos do solo, promovendo medidas de densificação que permitem potencialmente salvaguardar o solo e os serviços ecossistémicos na envolvente das cidades, mas que provocam uma pressão sobre os espaços naturais nas áreas densificadas. Simultaneamente insiste-se em medidas que promovam a renaturalização das cidades, sobretudo dos contextos urbanos mais densificados, de forma a promover os serviços ecossistémicos locais. Estas estratégias de desenvolvimento territorial resultam, como defendemos anteriormente, de um amplo reconhecimento da importância dos serviços ecossistémicos prestados pelos espaços naturais, tanto nas áreas mais densas das cidades como na sua envolvente.

A dificuldade de compatibilização destes objetivos tem sido amplamente discutida (Artmann, Inostroza, et al., 2019; Artmann, Kohler, et al., 2019; Haaland & van den Bosch, 2015; Madureira & Monteiro, 2021), sendo o retrato das dinâmicas territoriais recentes nas áreas urbanas do Noroeste Peninsular um exemplo adicional desta dificuldade. A resposta a este desafio complexo terá, portanto, de se fazer acompanhar pela implementação de instrumentos de promoção dos espaços naturais urbanos que se baseiem em visões sistémicas sobre: a relação entre o “sistema verde” e o sistema socioecológico urbano que integra; a articulação entre as múltiplas funções (ambientais, sociais, económicas) por si desempenhadas; a articulação funcional e estrutural dos espaços naturais nas várias escalas (do edifício à envolvente regional) (Kabisch et al., 2022; Raymond et al., 2017).

Nos últimos têm vindo a ser concebidos e implementados em diferentes contextos geográficos vários instrumentos dedicados aos espaços naturais em contextos urbanos, como as abordagens baseadas nos serviços ecossistémicos urbanos, a infraestrutura verde urbana e as soluções baseadas na natureza. Destacamos aqui a infraestrutura verde urbana, pelo seu carácter eminentemente sistémico, multifuncional e multiescalar (Dorst et al., 2019; Kabisch et al., 2022; Madureira, 2016; Madureira & Andresen, 2014) e que é definida na Estratégia para as Infraestruturas Verdes da União Europeia como uma “rede estrategicamente planeada de zonas naturais e seminaturais, com outras características ambientais, concebida e gerida para prestar uma ampla gama de serviços ecossistémicos” (Comissão Europeia, 2013). E também as soluções baseadas na natureza, o instrumento mais recente, por muitos tido como um “chapéu” de abordagens anteriores para focar soluções específicas para desafios socioambientais concretos (Dorst et al., 2019; Kabisch et al., 2022), e que são definidas pela Comissão Europeia (2023) como “soluções que são inspiradas ou

sustentadas na natureza, economicamente viáveis, e que simultaneamente proporcionam benefícios ambientais, sociais e económicos e contribuem para uma maior resiliência”.

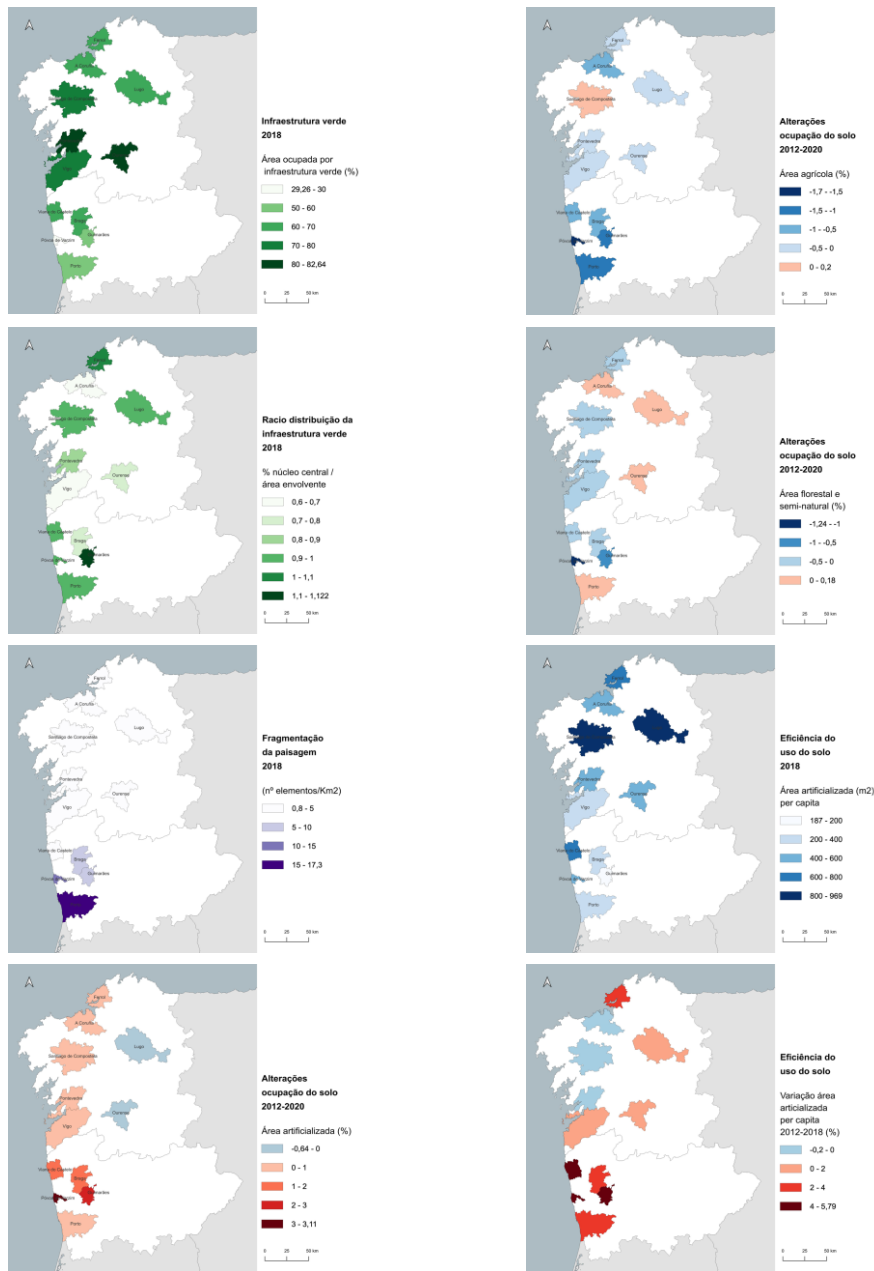
Estas abordagens não devem ser considerados como concorrenciais ou exclusivas, mas sim como complementares, e com potencial para se reforçarem mutuamente (Escobedo et al., 2019; Haase, 2021a; Pauleit et al., 2017). Importa sobretudo reter os seus princípios comuns fundamentais e garantir a sua pertinência e operacionalização em cada contexto urbano em particular para, enfim, fazer acompanhar as estratégias e práticas de desenvolvimento territorial urbano de abordagens ativas e positivas sobre os espaços naturais urbanos.

Quadro 1. Descrição dos indicadores sobre dinâmicas recentes de ocupação do solo, infraestrutura verde e eficiência do solo

Indicadores	Descrição	Fonte dos dados
Estrutura verde		
Área ocupada por estrutura verde (% da área total da FUA) - 2018	Proporção da área da FUA ocupada por estrutura verde (áreas agrícolas de elevado valor natural, áreas florestais, naturais e semi-naturais, áreas arborizadas, quintais, jardins privados, áreas de desporto e lazer e jardins públicos) em 2018	Urban Green Infrastructure 2018, European Environment Agency Dashboard, https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/urban-green-infrastructure-2018
Rácio da distribuição da estrutura verde (% de infraestrutura verde núcleo central / área envolvente) - 2018	O rácio entre a proporção de infraestrutura verde no núcleo central e na área envolvente das FUA, em 2018, permite averiguar o equilíbrio da distribuição espacial da infraestrutura verde: valores próximos de 1 (distribuição equilibrada); valores superiores a 1 (preponderância de áreas verdes no núcleo central); Valores inferiores a 1 (preponderância de áreas verdes na área envolvente)	https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/urban-green-infrastructure-2018
População com acesso a espaços verdes de proximidade (%) - 2018	População com acesso a espaços verdes de proximidade (%) - de 10 minutos / 400m a pé. Este indicador não está disponível para todas as áreas urbanas do Norte de Portugal.	A walk to the park? Assessing access to green areas in Europe's cities, European Commission, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/work/2018_01_methodology_data_2021.zip
Fragmentação da paisagem (<i>Effective Mesh Density</i> , nº elementos /Km2) - 2018	Fragmentação da paisagem nas FUA em 2018. O indicador <i>Effective Mesh Density</i> (nº elementos /Km2) mede o grau em que o movimento entre diferentes partes da paisagem é separado por	Landscape fragmentation in FUAs in 2018, European Environment Agency Dashboard, https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/landscape-fragmentation-in-fuas

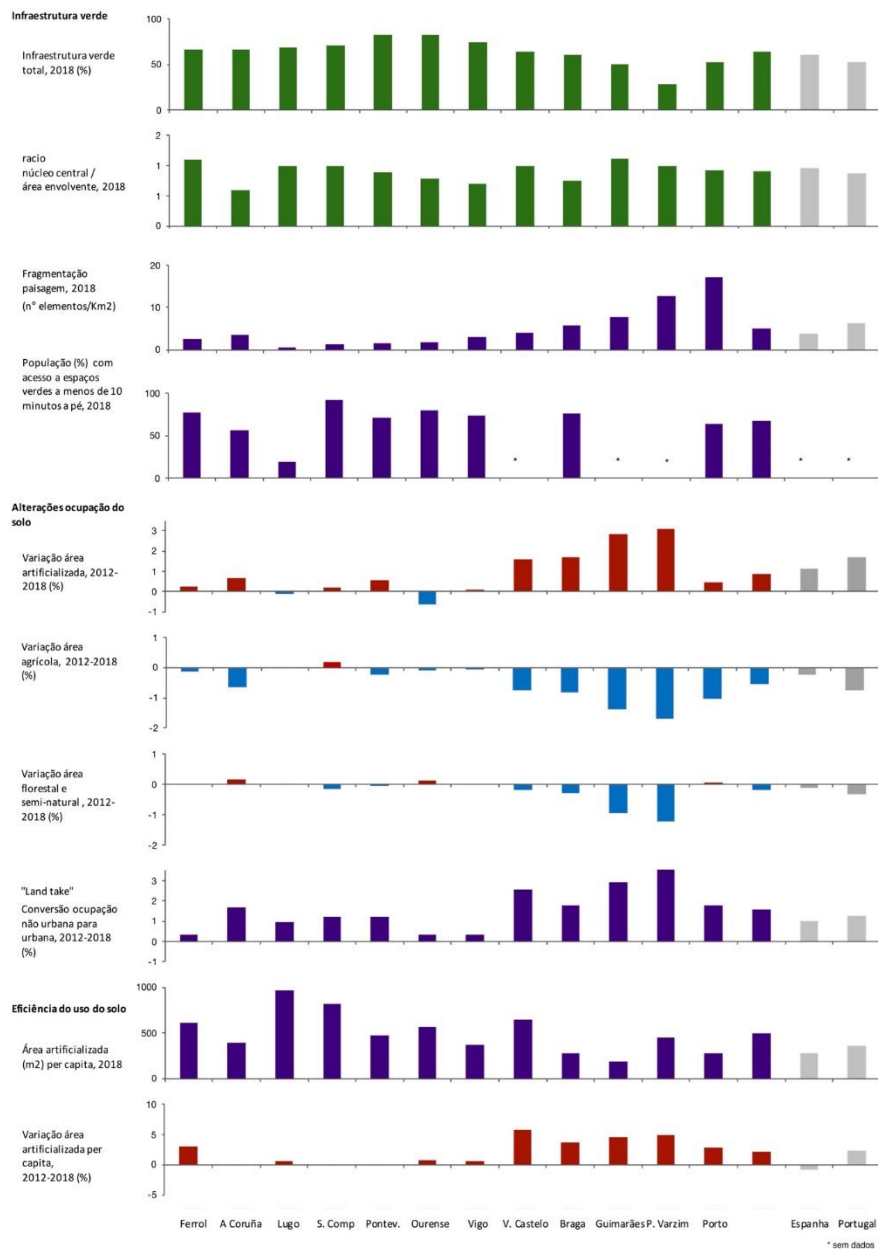
uma <i>geometria de fragmentação</i> , tais como estradas, ferrovias ou áreas edificadas impermeabilizadas.		maps/data/data-viewers/landscape-fragmentation-in-functional-urban
Ocupação do solo		
Alterações na ocupação do solo entre 2012 e 2018 (%)	Alterações na ocupação do solo (área artificializada, área florestal e semi-natural e área agrícola) das FUA entre 2012 e 2018	Land cover and land cover changes in European cities in 2012-2018, Copernicus land portal, https://land.copernicus.eu/dashboards/lc-lcc-fua-2012-2018
Artificialização bruta do solo ("Land take") entre 2012 e 2018 (%)	Área artificializada entre 2012 e 2018 (%), o que estando intimamente associado à impermeabilização do solo, também inclui a criação de áreas verdes urbanas e de outros territórios artificializados, que nem sempre conduzem à impermeabilização do solo	Land take in 2012-2018 in FUAs of the EU-27 and the UK region, https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/land-take-during-2018-by
Eficiência do uso do solo		
Eficiência do uso do solo (área artificializada (m2) per capita) – 2018	A eficiência do uso do solo (2018 e variação 2012-2018) remete para o rácio entre as áreas artificializadas e os habitantes da FUA. Valores mais elevados significam uma maior intensidade de utilização / partilha pelos habitantes das áreas artificializadas.	Land use efficiency in Functional Urban Areas, 2018, European Environment Agency Dashboard, https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/land-use-efficiency-in-functional
Variação da eficiência do uso do solo entre 2012-2018 (%)		

Figura 1. Contexto e dinâmicas recentes de ocupação do solo, infraestrutura verde e eficiência do solo nas áreas urbanas funcionais do Noroeste Peninsular



Fonte dos dados. ver Quadro 1.

Figura 2. Representação gráfica do contexto e dinâmicas recentes de ocupação do solo, infraestrutura verde e eficiência do solo nas áreas urbanas funcionais do Noroeste Peninsular



Fonte dos dados. ver Quadro 1.

Bibliografia

- Artmann, M. (2014). Assessment of Soil Sealing Management Responses, Strategies, and Targets Toward Ecologically Sustainable Urban Land Use Management. *AMBIO*, 43(4), 530-541. <https://doi.org/10.1007/s13280-014-0511-1>
- Artmann, M., Inostroza, L., & Fan, P. (2019). Urban sprawl, compact urban development and green cities. How much do we know, how much do we agree? *Ecological Indicators*, 96, 3-9. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2018.10.059>
- Artmann, M., Kohler, M., Meinel, G., Gan, J., & Ioja, I.-C. (2019). How smart growth and green infrastructure can mutually support each other — A conceptual framework for compact and green cities. *Ecological Indicators*, 96, 10-22. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2017.07.001>
- Comissão Europeia. (2011). *Roadmap to a resource efficient Europe*. COM (2011) 571 final.
- Comissão Europeia. (2013). *Infraestrutura Verde — Valorizar o Capital Natural da Europa*, COM/2013/0249 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0249>
- Comissão Europeia. (2016). *Agenda Urbana para a UE - Pacto de Amesterdão*. União Europeia, https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_pt.pdf
- Comissão Europeia. (2020a). *Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030*, COM(2020) 380 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380>
- Comissão Europeia. (2020b). *New Leipzig Charter: The transformative power of cities for the common good*. União Europeia. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2020/new-leipzig-charter-the-transformative-power-of-cities-for-the-common-good
- Comissão Europeia. (2021a). *Estratégia da UE para a Adaptação às Alterações Climáticas*, COM(2021) 82 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0082>
- Comissão Europeia. (2021b). *EU Soil Strategy for 2030*, COM (2021) 699 final https://ec.europa.eu/environment/publications/eu-soil-strategy-2030_en

- Comissão Europeia. (2023). *Nature-based solutions*. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/environment/nature-based-solutions_pt
- Cortinovis, C., Haase, D., Zanon, B., & Geneletti, D. (2019). Is urban spatial development on the right track? Comparing strategies and trends in the European Union. *Landscape and Urban Planning*, 181, 22-37. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2018.09.007>
- Dorst, H., van der Jagt, A., Raven, R., & Runhaar, H. (2019). Urban greening through nature-based solutions – Key characteristics of an emerging concept. *Sustainable Cities and Society*, 49, 101620. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.scs.2019.101620>
- Escobedo, F. J., Giannico, V., Jim, C. Y., Sanesi, G., & Laforteza, R. (2019). Urban forests, ecosystem services, green infrastructure and nature-based solutions: Nexus or evolving metaphors? *Urban Forestry & Urban Greening*, 37, 3-12. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ufug.2018.02.011>
- Ferrão, J. (2016). Novas agendas urbanas num contexto de transições globais. *Oculum Ensaios*, 13(2), 191-203. <https://doi.org/https://doi.org/10.24220/2318-0919v13n2a3818>
- Haaland, C., & van den Bosch, C. K. (2015). Challenges and strategies for urban green-space planning in cities undergoing densification: A review. *Urban Forestry & Urban Greening*, 14(4), 760-771. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ufug.2015.07.009>
- Haase, D. (2021a). Integrating Ecosystem Services, Green Infrastructure and Nature-Based Solutions—New Perspectives in Sustainable Urban Land Management. In T. Weith, T. Barkmann, N. Gaasch, S. Rogga, C. Strauß, & J. Zscheischler (Eds.), *Sustainable Land Management in a European Context: A Co-Design Approach* (pp. 305-318). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-50841-8_16
- Haase, D. (2021b). What Do Urban Ecosystems Do for the People in the City? In J. Breuste, S. Pauleit, D. Haase, & M. Sauerwein (Eds.), *Urban Ecosystems: Function, Management and Development* (pp. 165-208). Springer Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-63279-6_5
- Ivits, E., Prokop, G., Tóth, G., Gregor, M., Agràs, R., Esteve, J., Marín, A., Schröder, C., Moncosu, E., & Kazmierczak, A. (2022). *Land take and land degradation in functional urban areas*. European Environmental Agency Report.

- James, P., Tzoulas, K., Adams, M. D., Barber, A., Box, J., Breuste, J., Elmqvist, T., Frith, M., Gordon, C., Greening, K. L., Handley, J., Haworth, S., Kazmierczak, A. E., Johnston, M., Korpela, K., Moretti, M., Niemelä, J., Pauleit, S., Roe, M. H., . . . Ward Thompson, C. (2009). Towards an integrated understanding of green space in the European built environment. *Urban Forestry & Urban Greening*, 8(2), 65-75. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ufug.2009.02.001>
- Kabisch, N., Frantzeskaki, N., & Hansen, R. (2022). Principles for urban nature-based solutions. *AMBIO*, 51(6), 1388-1401. <https://doi.org/10.1007/s13280-021-01685-w>
- Madureira, H. (2016). Promover os serviços ecossistêmicos urbanos com infraestruturas verdes. In *Geografia, paisagem e riscos livro de homenagem ao Prof. Doutor António Pedrosa* (pp. 141--161). Imprensa da Universidade de Coimbra/Coimbra University Press. <http://www.worldcat.org/title/geografia-paisagem-e-riscos-livro-de-homenagem-ao-prof-doutor-antonio-pedrosa/oclc/980921354>
- Madureira, H., & Andresen, T. (2014). Planning for multifunctional urban green infrastructures: Promises and challenges. *Urban Design International*, 19(1), 38-49. <https://doi.org/10.1057/udi.2013.11>
- Madureira, H., & Monteiro, A. (2021). Going Green and Going Dense: A Systematic Review of Compatibilities and Conflicts in Urban Research. *Sustainability*, 13(19), 10643. <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/19/10643>
- Millenium Ecosystem Assessment. (2005). *Ecosystems and human well-being*. Island Press.
- Nações Unidas. (2015). *Sustainable Development Agenda – 17 Goals to transform our World*
- Nações Unidas. (2016). *Nova Agenda Urbana* <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>
- Pauleit, S. (2021). What Are the Relationships Between the Spatial Urban Structure and the Ecological Characteristics of the City? In J. Breuste, S. Pauleit, D. Haase, & M. Sauerwein (Eds.), *Urban Ecosystems: Function, Management and Development* (pp. 41-77). Springer Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-63279-6_2
- Pauleit, S., Zölch, T., Hansen, R., Randrup, T. B., & van den Bosch, C. K. (2017). Nature-Based Solutions and Climate Change – Four Shades of Green. In N. Kabisch, H. Korn, J. Stadler, & A. Bonn (Eds.), *Nature-Based*

Solutions to Climate Change Adaptation in Urban Areas (Vol. 29, pp. 29-49).
Springer, Cham.
https://doi.org/papers3://publication/doi/10.1007/978-3-319-56091-5_3

- Raymond, C. M., Frantzeskaki, N., Kabisch, N., Berry, P., Breil, M., Nita, M. R., Geneletti, D., & Calfapietra, C. (2017). A framework for assessing and implementing the co-benefits of nature-based solutions in urban areas. *Environmental Science & Policy*, 77, 15-24.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.envsci.2017.07.008>
- Tzoulas, K., Korpela, K., Venn, S., Yli-Pelkonen, V., Kaźmierczak, A., Niemela, J., & James, P. (2007). Promoting ecosystem and human health in urban areas using Green Infrastructure: A literature review. *Landscape and Urban Planning*, 81(3), 167-178.
<https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2007.02.001>

A Axenda Urbana como ferramenta para a ordenación do territorio e o financiamento local

David Santomil Mosquera

Universidade de Santiago de Compostela

1. Introducción

Os obxectivos da Axenda 2030 establecidos pola Organización das Nacións Unidas (ONU) destacan a necesidade de lograr cidades e comunidades máis sostibles e integradoras. En particular, a Axenda Urbana Española procura ser un punto de inflexión cara un novo modelo de cidade, onde priorizar os espazos para as persoas, a igualdade social e o ecoloxismo. Os retos que afronta o territorio na actualidade son complexos e diversos, tendo en conta que as estratexias urbanas están a canalizarse dende o ámbito local, pero intentan adaptarse na medida do posible ao contexto xeral recollido nos Obxectivos de Desenvolvemento Sostible (ODS).

As axendas urbanas deben afrontar unha dobre oportunidade. Por unha parte, facilitar o planeamento ou actualizalo para atender as necesidades locais. Por outra parte, deseñar e impulsar os seus principais proxectos urbanos para solicitar financiamento público no novo marco europeo até o ano 2027. Da conxunción de ambas cousas radica o éxito ou fracaso das iniciativas que poidan desenvolver os concellos nos próximos anos, polo que resulta imprescindible adaptar as figuras de planeamento urbano a través dun Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM), ou dos correspondentes Plans Parciais ou Plans Especiais, mais tamén avanzar na redacción dos proxectos que vaian encamiñados a lograr financiamento para poder executalos en prazo.

O concello de Ames é un exemplo desta dupla realidade, en tanto que necesita actualizar o seu PXOM despois de vinte anos (2002) e redeseñar o seu modelo de cidade en base ás iniciativas que poida desenvolver con financiamento propio ou en colaboración con outras institucións. En particular coa Deputación da Coruña, a Xunta de Galicia, o Estado Español e a Unión Europea, pois a súa axuda resulta fundamental para poder executalos, ao ter limitadas as posibilidades orzamentarias en aplicación da Lei de Racionalización e Sustentabilidade da Administración Local (LRSAL) estatal do ano 2013 que segue vixente dez anos despois.

2. A situación de partida

A Axenda 2030 aprobada no ano 2015 pola Organización das Nacións Unidas é o instrumento que rexerá os programas de desenvolvemento dos Estados asinantes, comprometéndose a mobilizar os medios necesarios para a súa posta en marcha nos próximos anos. A Axenda 2030 recolle 17 obxectivos de desenvolvemento sostible (ODS) e as metas de carácter integrado que abarcan os ámbitos económico, social e ambiental. O Plan de Acción da Axenda 2030 foi aprobado polo goberno de España no ano 2019 e nel, partindo da análise e diagnose da situación dos ODS, expónse unha serie de accións en forma de políticas públicas, medidas, bo goberno, seguimento e avaliación denominada Axenda Urbana Española (en diante, AUE)¹ que, á súa vez, organízase en 10 obxectivos estratéxicos. Estas medidas trasládanse directamente dende o Estado aos concellos, que deben adaptar canto antes as súas políticas e accións públicas aos obxectivos establecidos na AUE. A principal finalidade é establecer unha relación das actuacións municipais conforme a cada obxectivo, en particular no ODS 11 que procura cidades e comunidades máis sostíbles. Este foi xustamente o asunto das conferencias realizadas no concello de Ames que motivaron a edición desta publicación monográfica e a elaboración do seu Plan Estratéxico de Acción Local (PEAL) na Axenda Urbana.

Figura 1. Estrutura e deseño da Axenda Urbana.



Fonte. Concello de Ames.

Ames xa contaba cun documento estratéxico previo, como foi o caso da Axenda 21 Local, para afrontar os retos deste novo século, sensibilizado fundamentalmente coa participación social e o medio ambiente. Mais na práctica non puido ter un impacto real no territorio, debido á falta de iniciativa política e de financiamento para poder executalo dende o ano 2008. No ano 2015 procurouse o rescate deste documento coa intención de contar cun plan

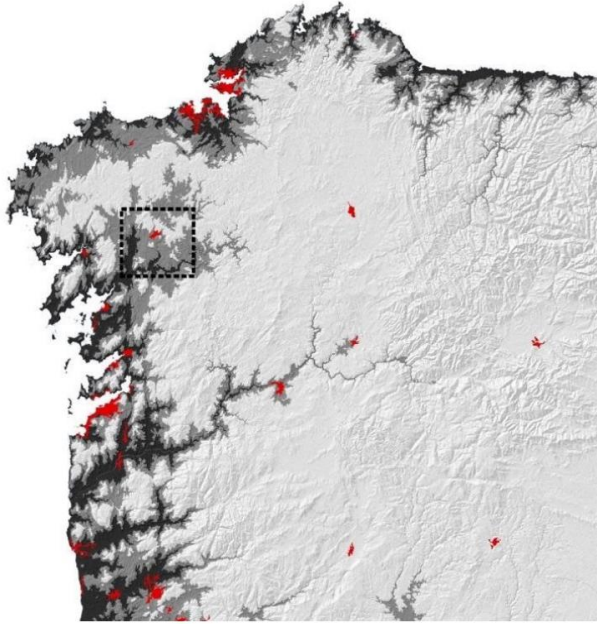
¹ <https://www.aue.gob.es>

estratéxico básico sobre o que elaborar propostas para o financiamento europeo. Este foi o caso do Plan Impulsa Ames que contou con fondos europeos DUSI e que permitiu desenvolver importantes obras de humanización nos núcleos urbanos, melloras na mobilidade ou implantación da administración electrónica e a formación laboral entre outros aspectos territoriais². Un Plan organizado a través de catro obxectivos temáticos e dez liñas de actuación que finalizou neste pasado ano 2024, mobilizando preto de 5 millóns de euros. Esta dobre perspectiva, económica e de ordenación territorial, é a que debe guiar o desenvolvemento de novas estratexias nos vindeiros anos. En consonancia con outros concellos como Santiago de Compostela, A Coruña, Pontevedra e Tui analizouse a situación das súas Axendas Urbanas no contexto do Eixo Atlántico e buscou o encaixe de Ames na área metropolitana de Santiago de Compostela. Recolléronse nun primeiro documento de diagnose (figura 1) os principais retos que o concello de Ames debe afrontar para deseñar actuacións encaixadas no ODS 11 e iniciouse a elaboración do PEAL. En paralelo, reabriuse o debate sobre a necesidade de modificar e actualizar o Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM) do ano 2002. Finalmente, encamiñouse o PEAL para optar aos novos fondos europeos previstos para o novo período de financiamento até o 2027, para o que resultou fundamental iniciar a redacción de proxectos baseados nos principais retos establecidos na fase de diagnose da Axenda Urbana de Ames, que foron aprobados polo concello recentemente.

Neste primeiro capítulo centrarémonos nos obxectivos e retos establecidos no ámbito do territorio, a paisaxe e a biodiversidade de cara a dotarnos dun modelo de cidade concreto para Ames, no contexto metropolitano da cidade de Santiago de Compostela e do Eixo Atlántico vertebrado pola autoestrada AP-9 e a liña ferroviaria A Coruña-Vigo, que ten a súa continuidade no sistema urbano do noroeste ibérico ata a cidade de Porto e mesmo Aveiro.

²<https://ames2020.gal>

Figura 2. Sistema urbano no Eixo Atlántico do noroeste ibérico e localización da cidade de Santiago de Compostela



Fonte. Concello de Ames.

Ames é un concello situado ao suroeste da cidade de Santiago de Compostela que experimentou un importante crecemento urbanístico e demográfico a finais do século XX. Motivado, en boa medida, pola dispoñibilidade do solo, o prezo da vivenda e a proximidade á capital galega. A permisividade das Normas Subsidiarias de Planeamento dos anos 90s e os convenios urbanísticos municipais facilitaron a elevada densidade e altura das edificacións (baixo comercial + 5 alturas de media), en particular no núcleo de O Milladoiro. A súa localización na estrada N-550, na saída natural da cidade cara o sur, cara Padrón, facilitou a súa expansión ao longo desta vía de comunicación, outorgándolle unha distribución de urbanización lineal (Soule, 2006). A aprobación no ano 2002 do PXOM afondou neste modelo, dotando o solo rural e urbano do concello de facilidades para a construción de vivendas unifamiliares, edificios e urbanizacións nas parroquias máis próximas á cidade de Santiago de Compostela (Lois & Piñeira, 2011). Así foi no caso de O Milladoiro, Bertamiráns e as urbanizacións de As Mimosas ou Aldea Nova, nas parroquias de Biduído e Ortoño respectivamente. Mais tamén das construcións en solo de núcleo rural ou de ampliación de núcleo rural, que facilitaron a dispersión de vivendas no conxunto do territorio (Nel.lo, 2017). Isto foi posible debido ao estancamento da dispoñibilidade de solo na cidade de Santiago de Compostela e a

oportunidade da contorna sur ata chegar ao mesmo límite municipal. Esta é unha realidade que se evidencia, por exemplo, no límite do concello de Ames en O Milladoiro e no seu parque empresarial denominado Novo Milladoiro. No caso de Bertamiráns, situado na estrada comarcal AC-543, tamén na saída suroeste da cidade cara a ría de Muros e Noia, repítese o mesmo esquema. Se ben o feito de estar situado na chaira de inundación do río Sar facilitou a creación dun asentamento de menor densidade e cunha menor altura das edificacións (baixo comercial + 3 alturas de media), así como dunha maior dispoñibilidade de zonas verdes. Unha terceira saída sudeste da cidade materializouse no concello de Teo, cara a AC-841 en dirección á localidade de A Estrada e, posteriormente, a autoestrada AP-53 cara Ourense. Este eixo corresponde á urbanización dos Tilos, Cacheiras e A Ramallosa. A expansión cara o norte da cidade de Santiago tivo un impacto moito menor, seguindo en todo caso a estrada N-550 cara A Coruña, que facilitou o crecemento de núcleos como Oroso ou mesmo Ordes.

Xa no século XXI o crecemento da “burbulla” mantívose na área metropolitana, ata a chegada da crise inmobiliaria de 2008, agudizada no ano 2010, e con consecuencias mesmo até o 2014. Durante este período prodúcese un estancamento da construción motivado polas limitacións de financiamento bancario e a ausencia de promocións urbanísticas entre outros factores. No ano 2015 iniciouse dende o goberno municipal de Ames un período de estudo e análise da situación, para intentar aprender dos erros do pasado e reconducir o modelo de cidade para un concello de máis de 32.000 habitantes (INE 2024), tres veces máis que a poboación de principios dos anos 90s (9.864 habitantes, INE 1991). É neste punto onde inicia a súa andaina a Axenda Urbana de Ames³.

3. Retos para un novo modelo de cidade

Entre os principais retos identificados destaca a necesidade dun Plan Territorial Integrado e asumido polo conxunto de administracións que interveñen na área metropolitana (Reto 1), mediante a consolidación e articulación dun modelo policéntrico de asentamentos. A dispersión produce un efecto determinante no uso do vehículo privado (Newman & Kenworthy, 1999; Banister, 2008), que condiciona a mobilidade diaria. A ausencia dun modelo territorial consensuado entre os concellos da área metropolitana e entre as administracións competentes limita as posibilidades de desenvolver unha ordenación do territorio axeitada ás necesidades actuais. Como exemplo, as intencións do concello de Ames por humanizar ou re-urbanizar a Avenida Rosalía de Castro en O Milladoiro para limitar o tránsito de vehículos pola N-550 e atopar unha variante que impida o paso de máis de 30.000 vehículos ao día. O concello de Ames impulsa esta actuación financiada polo Goberno do

³<https://axendaurbanaames.com>

Estado, mais o concello de Teo e a Xunta de Galicia opóñense a esta actuación. É xustamente en O Milladoiro e Bertamiráns onde deben centrarse as actuacións de integración urbana, así como no borde e zona de contacto co entorno rural, evitando a dispersión e favorecendo o uso do transporte público (Newman & Kenworthy, 1999). Con este obxectivo, resulta fundamental a actualización do PXOM do ano 2002 e a revisión do Plan de Transporte Metropolitano.

A revitalización do espazo rural no ámbito produtivo, de dinamización social e posta en valor do seu patrimonio histórico é fundamental (Reto 2). A transformación do rural para dedicarse a uso residencial ocasionou o abandono da terra produtiva (Antrop, 2004; Nel.lo, 2017, Seto, K.C. et al, 2011). A construción de terreos dedicados tradicionalmente á agricultura son utilizados para a especulación mediante segregacións e concentración de parcelas cunha finalidade urbanística. Outras parcelas de uso forestal utilízanse para o cultivo de eucalipto e piñeiro. No val do río Sar houbo tradicionalmente cultivo de froitas, hortalizas e cereais, que poderían ser obxecto de recuperación con novas plantacións. A parte norte do concello de Ames aínda conserva certa actividade agro-gandeira, centrada na produción de forraxes e de leite para a cooperativa CLUN, entre outras cooperativas. Aínda así, o sector primario ten un impacto mínimo na economía local, representa menos do 1% da poboación activa na actualidade, si o comparamos co sector servizos (máis do 85%) segundo o IGE. Así mesmo, a superficie municipal destinada a explotacións agrarias e forestais representa un residual 0,02%. Para reverter esta situación resulta fundamental o impulso de iniciativas de consumo de produtos locais de proximidade (Vázquez-Barquero, 2002), como as realizadas na xestión dos comedores escolares municipais de Ames a través da certificación Km.0 ou a iniciativa encamiñada a dotarse dun mercado de abastos na capital municipal.

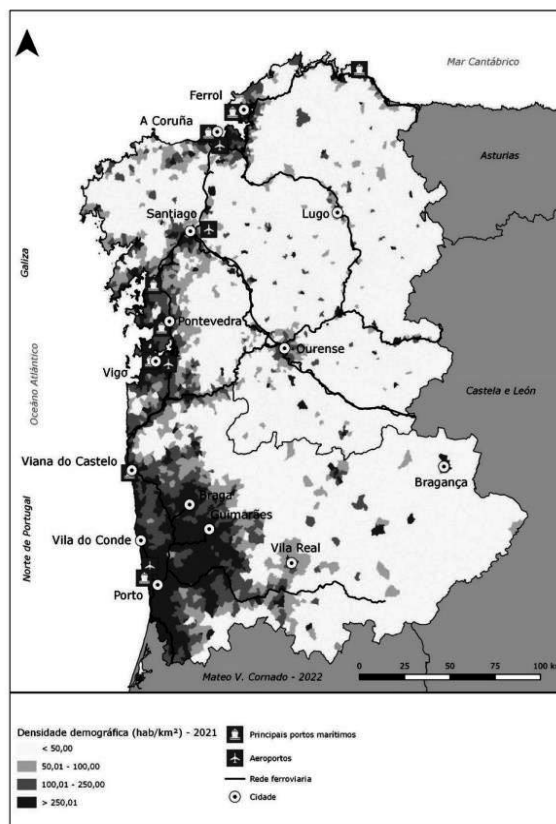
Un terceiro reto está relacionado coas cuestións climáticas e ambientais. O río Sar e o Tambre supoñen dous eixos naturais sobre os que actuar nos vindeiros anos. A construción dun sendeiro ambiental polo río Sar aportaría a conectividade necesaria para vertebrar Ames e Santiago de Compostela (Reto 3). Para isto resulta fundamental a modernización e ampliación das depuradoras de Silvouta e Sisalde, para poder impulsar traballos de rexeneración ambiental nas zonas de ribeira, actualmente moi deterioradas e contaminadas.

Finalmente, os investimentos incluídos no Plan Impulsa Ames deben ter continuidade. En particular a reurbanización de rúas e prazas centrais onde o protagonista sexa o peón fronte ao vehículo particular (Reto 4). Así como a ampliación de percorridos urbanos seguros e sendeiros escolares que permitan facilitar a mobilidade peonil nos desprazamentos curtos non superiores a 15 minutos (Reto 5) (Moreno, 2021). Para lograr este obxectivo resulta fundamental ordenar a ubicación dos equipamentos públicos, en particular os deportivos,

educativos e culturais, sanitarios, comerciais, etc. Un claro exemplo de como avanzar neste reto é a construción dos sendeiros escolares que conectan o centro urbano cos centros de ensino como o CEIP Agro do Muíño, o CEIP A Maía e o IESP de Ames en Bertamiráns. Mais tamén no Milladoiro, co CEP de Ventín e o novo colexio en construción.

O deseño dun Plan de Mobilidade (PMUS) resultou fundamental para identificar as principais necesidades neste ámbito. Mais as limitacións para levalo á práctica por unha cuestión competencial dificultan a súa implantación no transporte interno e metropolitano. Necesariamente, calquera actuación debe estar consensuada cos concellos veciños, en particular coa cidade de Santiago de Compostela. A existencia dunha nova estación intermodal ofrece determinadas posibilidades para as liñas de autobús e para un transporte ferroviario de proximidade. Dende as administracións priorizouse o tren de alta velocidade, que ocasionou a perda de varias estacións como a do Casal ou a construción doutras novas con limitada demanda como a do Barbanza-Padrón. Este último exemplo sería o caso das denominadas “estacións sen tren” (Varela, Lois, Pazos, 2023), nun primeiro intento por dotarnos dunha estación “park and ride” no sur da provincia da Coruña, agora mesmo infrautilizada e pouco operativa para esta finalidade.

Figura 3. Densidade demográfica e principais infraestruturas de transporte na franxa costeira do noroeste ibérico. Galicia e Norte de Portugal



Fonte. Varela, Lois, Pazos, 2023.

4. Propostas de futuro

A estratexia de Ames debe centrarse nos principais factores que facilitaron o seu crecemento nos últimos anos. Isto é: localización e mobilidade, prezo do solo e oferta de servizos públicos de calidade. O suroeste da cidade de Santiago de Compostela móstrase como a área urbana máis dinámica e que experimenta un maior crecemento demográfico. Ames é o único concello galego con saldo vexetativo positivo (2023) e unha idade media da poboación máis nova (39-40 anos). No contexto atlántico entre A Coruña e Porto sitúase no eixo norte – sur que concentra na actualidade unha maior densidade demográfica e mellor conectividade por estrada, ferrocarril, portos e aeroportos (figura 3). Ao mesmo tempo sitúase no eixo da costa, en particular cara a ría de Muros e Noia, mais tamén está de camiño aos concellos da Costa da Morte. En termos de mobilidade

a dispoñibilidade de estradas de alta capacidade como a AP-9, a proximidade á estación intermodal e ao aeroporto de Santiago outórgalle unhas facilidades nos desprazamentos internos e cara o exterior. Este feito repercute de maneira moi significativa no asentamento de novas empresas, que teñen no parque empresarial Novo Milladoiro unha oportunidade para desenvolver a súa actividade. O menor prezo do solo para uso empresarial e residencial facilita que Ames sexa un concello atractivo. Este feito favoreceu dende hai máis de dúas décadas que a poboación nova que procura vivenda na cidade optase por ir á contorna próxima (Lefebvre, 1970). Do mesmo xeito aconteceu no ámbito empresarial e no mercado de alugueiro ao ser máis económico que na capital. Esta realidade é obxectiva no ámbito do alugueiro para estudantes universitarios, ao ter cada vez máis complicado atopar vivenda en alugueiro en Santiago de Compostela. Con todo, a dispoñibilidade de alugueiro e compra de vivenda nova é limitada na actualidade en Bertamiráns e O Milladoiro, o que ocasiona o desprazamento cara outras localidades máis periféricas, como poden ser Negreira ou mesmo Noia. Tamén a demanda de vivenda para uso turístico limita, ao igual que xa acontece na cidade, a dispoñibilidade de alugueiro permanente, favorecendo o proceso de xentrificación (Albet & Benach, 2017; Sequera, 2020).

Un dos factores que repercutiu na fixación de poboación e no “efecto chamada” de Ames como concello residencial foi a oferta de servizos públicos municipais. Dende o ano 2005 impulsouse unha rede de comedores escolares de xestión municipal que repercutiu directamente no incremento da escolarización en centros de ensino de Ames, dadas as facilidades para a conciliación. Unha realidade que non estivo exenta de tensións debido ao desigual crecemento da poboación e a oferta de prazas no ensino público, a pesar de ampliarse os centros existentes e construírse outros novos, como foi o caso da ampliación do CEP de Ventín, ou a construción da EEI e o IES do Milladoiro ou o CEIP Agro do Muíño. Do mesmo xeito, a oferta das escolas deportivas municipais e dos clubs facilitou o desenvolvemento de actividades saudables. O impulso aos equipamentos culturais, sanitarios e de servizos municipais repercute na mellora da calidade de vida local, que atopa na contorna da capital un espazo axeitado para establecer a súa residencia. Na práctica, Ames segue a atraer novos residentes e empresas que favorecen o seu dinamismo económico e social, a pesar do descenso da natalidade (Pérez-Caramés, 2024), en particular dende a pandemia de 2020 motivada pola COVID (IGE, 2021-2025).

Entres as principais iniciativas que poden desenvolverse nos próximos anos e que están en consonancia cos retos establecidos na diagnose da Axenda Urbana e o PEAL destácanse as recollidas no seguinte cadro:

Cadro 1. Propostas para o PEAL

1.1	Plan territorial integrado Ames – Santiago de Compostela
1.2	Revitalización produtiva do espazo rural, fomento dos produtos de proximidade e mercado local.
1.3	Sendeiro ambiental no río Sar entre Bertamiráns e Santiago de Compostela
2.1	Humanización de rúas e prazas centrais (Chavián, Manuel Murguía, Madalena)
2.2	Ampliación dos percorridos urbanos seguros, sendeiros escolares e carrís ciclables
3.1	Impulso do transporte colectivo para limitar as emisións de CO2
3.2	Creación de comunidades enerxéticas
4.1	Novo modelo de xestión dos RSU e impulso da compostaxe
4.2	Municipalización do Ciclo Integral da Auga. Empresa pública Augas de Ames.
5.1	Mellora do transporte público metropolitano e interno
5.2	Estudo do tren/metro de proximidade
6.1	Fomento da construción de vivenda pública e para emancipación da mocidade
6.2	Fomento do emprego e a formación profesional
7.1	Dotación de solo empresarial (Bertamiráns e O Milladoiro)
8.1	Reforzo dos servizos sociais municipais
9.1	Conectividade dixital
10.1	Transparencia, bo goberno e administración dixital

Fonte. Elaboración propia.

A dobre oportunidade que supón a Axenda Urbana (García Docampo, 2021) permite actualizar as figuras de planeamento e deseñar un novo modelo de cidade (ONU, 2016 – Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. Habitat III), á vez que esixe elaborar proxectos concretos que poidan levarse á práctica e desenvolverse nun prazo de tempo determinado. Deste xeito, resulta fundamental ter os proxectos redactados antes da convocatoria das liñas de subvención que poidan establecerse de aquí ao 2027.

Así puido confirmarse no caso do Plan Impulsa Ames que, como primeira experiencia, serviu de exemplo para avanzar con maior celeridade nos próximos períodos de financiamento. É importante destacar que durante o ano 2023 as diferentes convocatorias dos fondos Next Generation non resultaron de utilidade para o Concello de Ames, ao ter en marcha outros proxectos, non ter redactados os novos e resultar inviable presentarse debido aos prazos e á esixencia de cofinanciamento municipal. Normalmente igual ou superior ao 20% do investimento total realizado. Esta dinámica pode non ter o rédito político agardado, pero sen dúbida é o máis sensato e responsable no caso de non ter definidos os proxectos e as garantías de financiamento local.

Un dos principais proxectos de humanización foi a denominada “améndoa central”⁴ en Bertamiráns, que permitiu gañar espazos para o uso peonil e reducir o impacto do vehículo particular nas rúas máis céntricas da localidade. A pesar das críticas iniciais e durante a execución da obra, estase a demostrar que a calidade de vida para as persoas no tránsito polo centro urbano mellora. Tanto é así, que entre as previsións dos próximos anos está a ampliación desta iniciativa de peonalización parcial cara as rúas e prazas próximas como a rúa Ameneiral e a rúa Agrelo. Tamén sería o caso das posibles actuacións nas prazas de Chavián en Bertamiráns, ou da Madalena e Manuel Murguía en O Milladoiro. A ampliación dos percorridos urbanos seguros, dos sendeiros escolares e dos carrís para bicicleta ou monopatín completan as actuacións previstas para os obxectivos específicos 1 e 2 da Axenda Urbana, como no caso da senda entre O Milladoiro e Conxo en Santiago de Compostela financiada pola Xunta de Galicia.

Nos demais obxectivos destacan as actuación relacionadas co cambio climático e a xestión sustentable dos recursos. Con especial atención á redución das emisións de CO₂, ao risco de incendios forestais e a seca, derivados do aumento gradual das temperaturas. Ames debe apostar por un novo modelo de xestión de RSU e liderar o proceso de modernización da planta de tratamento da Mancomunidade Serra do Barbanza antes de que esmorezas, ademais de fomentar a instalación de composteiros individuais e colectivos, impulsando o actual centro de compostaxe de Barouta utilizado para os residuos orgánicos dos comedores escolares municipais.

En termos de mobilidade é necesario ampliar o transporte público no interior do concello e mellorar as frecuencias e liñas con Santiago de Compostela. Esta segue a ser unha das tarefas pendentes co obxectivo de reducir a utilización do

⁴<https://ames2020.gal>

⁵Serra do Barbanza está levando la basura a Sobrado dos Monxes tras colapsar el vertedero de Lousame <https://www.elcorreogallego.es/concellos/2024/01/26/serra-do-barbanza-llevando-basura-97355833.html>

vehículo particular. Para iso non é suficiente con facer unha lectura en clave local, senón que debe ampliarse ao ámbito comarcal e mesmo eurorrexional. A necesidade dun tren de proximidade e de novos sistemas de transporte público eléctricos, máis eficientes, deberían facilitar as conexións ferroviarias no eixo norte-sur. O espallamento da poboación e a complexa localización dos centros de traballo na cidade de Santiago non permiten ser optimistas neste sentido. Ata tal punto, que dirixirse a determinados puntos da cidade dende Bertamiráns ou O Milladoiro en autobús pode levar horas, mentres que no vehículo particular é cuestión de minutos. Nun intento por dotar a cidade de aparcadoiros periféricos construíuse en Santa Marta unha área libre de estacionamento dende a que desprazarse en autobús urbano. Mais en realidade está destinada fundamentalmente ao estacionamento no barrio e non como servizo para o conxunto da cidade. Dotarse a medio prazo dunha liña de metro en superficie podería axudar a que localidades como O Milladoiro e o suroeste da cidade reducisen o uso do vehículo particular, dotándose de zonas “park and ride”. Un modelo a seguir sería o realizado na cidade do Porto, tomando como exemplo o caso das conexións dende Gondomar ou Maia, que presentan un perfil territorial comparable ao de Ames. Evidentemente, unha actuación deste calado tería que contar coa implicación de todas as administracións competentes a nivel autonómico e estatal. A día de hoxe non existe ningunha iniciativa pública nin privada neste sentido na área metropolitana de Santiago de Compostela, pero xa comeza a debaterse socialmente a necesidade dun metro lixeiro⁶. De todos xeitos, non parece unha proposta realista.

As novas dinámicas urbanas están a trasladar á contorna sur da cidade unha crecente demanda de alugueiro para os estudantes da Universidade, que tamén acentúa a necesidade dun transporte público axeitado. Do mesmo xeito, a crecente actividade turística xa sobrepasa os límites municipais, como así o demostra a existencia de novas vivendas de uso turístico, o alugueiro vacacional e o constante estacionamento de autocaravanas en O Milladoiro. A construción de vivenda pública e, en particular, aquela destinada a xente moza debe ser unha prioridade. Así como a implantación de módulos de formación profesional que complementen a oferta pública de ensino secundario.

Finalmente, a dotación de espazo para o asentamento de novas empresas debe ser fundamental, centrándose na ampliación do actual parque empresarial Novo Milladoiro e desenvolvendo o previsto en Pegariños, nas proximidades de Bertamiráns. Estes dous puntos están chamados a ser os dous grandes polos de emprego do concello de Ames. O reforzo dos servizos sociais, garantir a

⁶Vecinos del casco histórico de Santiago proponen un "metro ligero" como medida para mejorar la movilidad | Onda Cero Radio

conectividade dixital en todos os fogares e empresas, así como avanzar na implantación da administración electrónica son fundamentais para a mellora da calidade de vida local.

5. A oportunidade dunha nova estratexia de desenvolvemento integrado local (EDIL)

No mes de febreiro de 2025 a Corporación Municipal do Concello de Ames aproba os proxectos que incorpora ao Plan de Actuación Integrado (PAI), cos que concorrerá á convocatoria estatal de fondos europeos asignados a través da senda financeira FEDER no período de programación 2021-2027. Un Plan que contempla catro actuacións estratéxicas que estaban recollidas na Axenda Urbana e indicadas co cadro 1 do anterior apartado nos puntos 1.2, 2.2 e 5.1. A xustificación da súa necesidade parte da diagnose e do PEAL da Axenda Urbana de Ames como ferramenta de planificación, confirmándose a súa utilidade para obter financiamento. Neste caso, a proposta achégase aos 15 millóns de euros, dos cales un 60% poderían financiarse a través dos FEDER, o que suporía unha inxección económica duns 9 millóns de euros, tendo que financiar a parte restante o concello ou posibles administracións colaboradoras como a Deputación ou a Xunta de Galicia no período 2025-2029. Os proxectos seleccionados foron os seguintes:

5.1. Construción dunha estratexia alimentaria integral Km0 apoiada nun novo mercado de abastos en Bertamiráns e un banco de terras de produción local

O proxecto, que conta cun presuposto total de 4,5 millóns de euros, consiste na construción dun mercado municipal que sirva para a promoción de produtos de proximidade, integrando produtores locais e xerando un espazo estable de comercialización de produtos. Do mesmo xeito, estímase que poderá servir para a dinamización económica e mellora do espazo público no núcleo urbano, mediante a rehabilitación dunha antiga vivenda existente. Ten como finalidade valorizar os recursos endóxeos do territorio en consonancia co establecido nos obxectivos estratéxicos da Axenda Urbana de Ames. Nesa ocasión, coa finalidade de axilizar os prazos para a súa execución é posible xustificar o grado de madurez da proposta, que nesta ocasión xa conta con proxecto aprobado e cos informes sectoriais correspondentes, así como coa modificación do plan parcial da parcela onde será construído. En relación ao banco de terras recuperadas nas zonas produtivas do río Sar, a proposta consiste en realizar un proxecto piloto que permita utilizar de novo as parcelas para cultivos ecolóxicos, incluíndo un programa de asesoramento e formación para produtores interesados/as. Do mesmo xeito, poderase canalizar a venta e distribución dos

produtos locais na rede municipal de comedores escolares de Ames, que conta cuns 1.500 usuarios/as.

5.2 Creación dunha senda ciclable ou carril bici que conecte O Milladoiro e Bertamirás, establecendo dotacións de referencia no rural e que permita cohesionar ambos núcleos urbanos a través dunha infraestrutura verde que poña en valor o patrimonio

Cun presuposto inicial de 7,25 millóns de euros, realizaríase ao longo dos 8 quilómetros entre ambos núcleos aproveitando a beirarrúa do viario público e determinados tramos da Senda Verde existente. Nos diferentes nodos ou conectores realizaríanse actuacións de reurbanización e acondicionamento de zonas verdes, entre as que destacan especialmente as prazas da Madalena (O Milladoiro) e Chavián (Bertamirás), que ocuparían os extremos da ruta.

5.3 Implantación dun sistema de transporte público municipal que permita conectar de maneira áxil os núcleos urbanos do Milladoiro e Bertamirás co rural

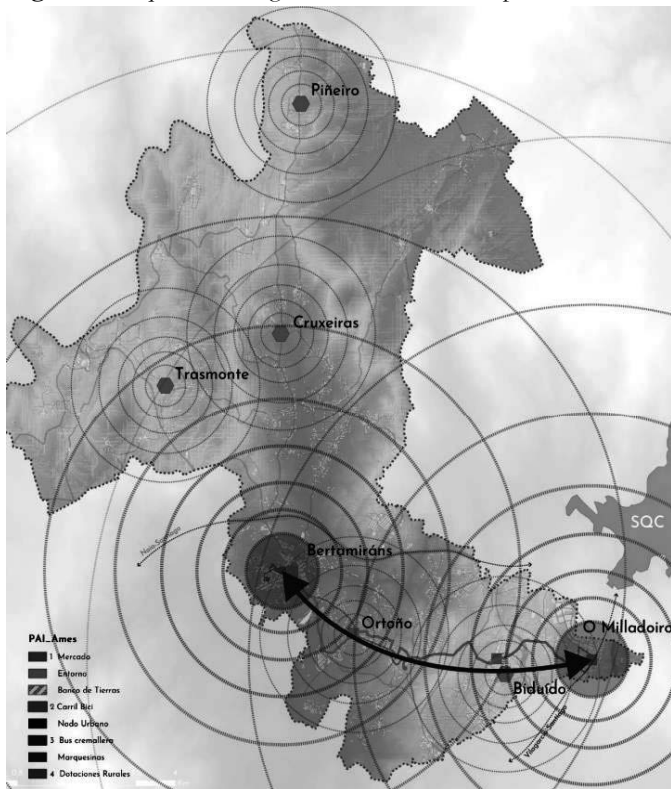
Este proxecto xa estaba incluíndo no anterior Plan Impulsa Ames, financiado con fondos DUSI, pero finalmente non puido chegar a materializarse. Deste xeito, é rescatado agora para crear unha conexión de transporte entre ambas cabeceiras. Proponse a prestación do servizo con un vehículo eléctrico que poida adaptarse ás necesidades dos usuarios e usuarias do rural e de ambos núcleos urbanos. O proxecto, orzamentado en 1,6 millóns de euros, tamén inclúe a renovación de marquesiñas, a dixitalización e a implementación dun servizo a demanda con especial atención no rural. Como veremos nos capítulos posteriores, a necesidade de dotarse dun sistema de transporte público interno non sería incompatible co mantemento das actuais liñas de transporte metropolitano xestionadas pola Xunta de Galicia.

5.4 Adaptación das dotacións socioculturais das parroquias para mellorar a oferta de servizos públicos no rural

Este proxecto, cunha dotación de 1,6 millóns de euros, amplía as iniciativas previas desenvolvidas previamente nos locais sociais das parroquias que xa foran obxecto de actuación nos plans de eficiencia enerxética do INEGA, nos plans de accesibilidade e nos Orzamentos Participativos do Concello de Ames dende o ano 2017. Agora preténdese dotar de transversalidade as actuacións en catro centros piloto do rural e establecer puntos de encontro veciñal que aporten centralidade ao seu ámbito comunitario. En particular, adaptaríanse os locais para a realización de novas actividades para a veciñanza, a formación e a integración social. O grao de madurez do proxecto, aínda que pouco definido, poderá realizarse con relativa axilidade ao depender de competencias municipais.

En conclusión, a EDIL é unha estratexia que vén a confirmar a utilidade de deseñar políticas de ordenación do territorio orientadas a desenvolver proxectos concretos para levarlos á práctica. A necesidade de contar cunha Axenda Urbana e de enmarcar cada actuación dentro dos seus obxectivos específicos resulta de utilidade para xustificar a súa viabilidade e sustentabilidade. A través do PAI de Ames orzamentáronse catro actuacións que contarán previsiblemente con financiamento europeo para desenvolverse ata o ano 2030. A necesaria cohesión e integración dos núcleos urbanos de Bertamiráns e O Milladoiro con Santiago de Compostela e co rural máis próximo será outro dos grandes retos desta década. As dinámicas urbanas do sur do concello en relación ao norte permítennos falar dun territorio a dúas velocidades, polo que resulta fundamental crear determinados polos ou nodos de referencia comunitaria nas parroquias do norte e integralas con ambos núcleos. Para lograr este obxectivo deben implementarse diferentes iniciativas encamiñadas a desenvolver cada un dos obxectivos establecidos na Axenda Urbana, de cara ao 2030 e mesmo o 2050. Sen dúbida o concello de Ames segue a ser un referente e un bo exemplo das dinámicas periurbanas e das políticas públicas que repercuten no seu crecemento económico e demográfico no contexto galego e estatal.

Figura 4. Esquema cartográfico das actuacións previstas no PAI



Fonte. Concello de Ames.

Bibliografía

- Albet, A. & Benach, N. (2017); *Gentrification as a Global Strategy: Neil Smith and Beyond*. Londres & Nueva York, Routledge.
- Antrop, M. (2004). Landscape Change and the Urbanization Process in Europe. *Landscape and Urban Planning*, 67 (1-4), pp. 9-26.
- Banister, D. (2008): The Sustainable Mobility Paradigm. *Transport Policy*, 15 (2), pp. 73-80.
- Duany, A.; Speck, J.; Lydon, M. (2004). *The Smart Growth Manual*. McGraw-Hill.
- Farinós Dasí, J. Dir. (2021). *Evaluación de procesos: una mirada crítica y propositiva de la situación de la política e instrumentos de Ordenación del Territorio en España*. Editorial Aranzadi.

- García Docampo, M. (2021): Urbanismo sostenible: El camino de las ciudades en la Agenda 2030. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo*, 4(15). Ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11), Ensayos, pp. 105-119.
- Kunstler, J. H. (1993): *The geography of nowhere: the rise and decline of America's man-made landscape*. 1st Edition, Simon & Schuster.
- Lefebvre, H. (1970): *La revolución urbana*. Madrid. Alianza Editorial.
- Lois González, R.C. e Piñeira Mantiñán, M^a.J. (2011): “A rede urbana e a rápida urbanización do territorio” en Piñeira Mantiñán M^a.J. e Santos Solla, X.M. (Eds), *Xeografía de Galicia*. pp. 157-227. Edicións Xerais.
- Moreno, Carlos (2020): *La ville du quart d'heure: Pour un nouveau chrono-urbanisme*. Éditions de l'Observatoire.
- Nel.lo, O. (2017). “El proceso de urbanización: motor y expresión de las transformaciones sociales y territoriales”, en Romero, J., coord., *Geografía Humana de España*. pp. 290-366.
- Newman, P. & Kenworthy, J. (1999): *Sustainability and Cities: Overcoming Automobile Dependence*. Island Press.
- Pérez-Caramés, A. (2024): Estructura y dinámica de la población gallega entre 1950 y 2020. Entre la inercia y el pesimismo demográfico. *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*, Spécial 4.
- Sequera, J. (2020): *Gentrificación: Capitalismo cool, turismo y control del espacio urbano*. Los Libros de la Catarata.
- Seto, K.C. et al (2011): A Meta-Analysis of Global Urban Land Expansion. *PloS ONE*, 6(8), e23777.
- Soule, D. (2006): *Urban Sprawl: A Comprehensive Reference Guide*. 1st Edition. Greenwood.
- Varela, M., Lois, R., Pazos, M. (2023): *O ferrocarril en Galiza*. Ideas Impresas, número 8, Fundación Galiza Sempre.
- Vázquez-Barquero, A. (2002): *Endogenous Development: Networking, Innovation, Institutions and Cities*. Routledge
- Vázquez-Barquero, Antonio (2002): *Endogenous Development: Networking, Innovation, Institutions and Cities*. London. Routledge.
- Vickerman, Roger (2008): Transit Governance and Regional Transport Authorities: European Experiences. *Transport Reviews*, 28(4), pp. 463-490.

Cara a sustentabilidade urbana. Cambio Climático, mobilidade e redución de impactos ambientais

Rubén C. Lois González

Universidade de Santiago de Compostela

1. Introducción. A propósito dos conceptos e as súas implicacións

Durante todo este século os problemas ambientais cando menos gañaron a axenda política e penetraron no debate social. A magnitude do desafío ecolóxico, o medo a unha crise climática xeral de consecuencias descoñecidas e a conciencia de que o modelo de desenvolvemento económico debe ser cambiado, están detrás desta popularización do medio ambiente, da ecoloxía en xeral. Neste marco xurdiron unha serie de termos e expresións que procuran contextualizar a magnitude dos desafíos: cambio climático, cambio global, antropoceno, resiliencia ou perda da biodiversidade, son algunhas delas. Será interesante realizar unha curta presentación do seu significado, ao tempo que indicamos algunhas das súas implicacións para os espazos urbanos.

O cambio climático refírese á alteración das variables de precipitación e temperatura, que se constata nos últimos decenios a escala mundial. En xeral, considérase que se produciu unha aceleración no quecemento global, con moderación das mínimas nos rexistros térmicos e incremento das vagas de calor. Ao mesmo tempo, obsérvase unha maior irregularidade no ritmo das precipitacións. Como apuntan os expertos a escala mundial, estes cambios son o resultado do modelo de desenvolvemento económico, consumidor masivo de enerxías contaminantes, industrialista e despilfarrador do que nos dotamos. A cidades e os espazos urbanos son os principais focos dos impactos que afectan ao clima; mesmo nas principais poboacións indícase a existencia de “illas de calor”. A expresión cambio climático popularizouse por todo o mundo, pero ao mesmo tempo a magnitude da degradación ambiental que xera o noso xeito de vida, obriga a substituír progresivamente a denominación pola de cambio global, que inclúe tamén impactos no solo ou na biodiversidade, entre outros (Castro, Martín Vide y Alonso, 2005; Gil Olcina y Olcina Cantos, 2017). Por iso, cambio climático e cambio global soen ser expresións equivalentes, máis recente e preocupada pola magnitudes do problema a segunda.

O Antropoceno é un concepto que se popularizou recentemente. Foi admitido por numerosas sociedades e científicos a nivel internacional, pero aínda non é asumido pola totalidade dos especialistas en Ciencias da Terra.

Antropoceno é a Era Xeolóxica na que nos topamos na actualidade e que se diferencia de todas as súas precedentes, como a previa do Holoceno, porque xa se considera que a acción humana e social constitúe o principal axente modelador das formas da superficie terrestre (Goudie y Viles, 2016; Göncüoğlu e Meadows, 2024). O concepto difundíuse grazas a súa defensa polo Premio Nobel de Química P. Crutzen a inicios do século (Crutzen y Stoermer, 2000). A aceptación do mesmo significa que somos nós, e en especial as sociedades industriais e urbanas, quen introducimos tal magnitude de cambios no medio ambiente que os mesmos son os responsables das principais alteracións dos ciclos da auga, das condicións climáticas e das dinámicas xeomorfolóxicas. Polo tanto, xa non son as mudanzas xerais nas temperaturas de orixe natural, quen provoca os tipos de modelado nas rochas, os movementos tectónicos os que crean a maioría dos novos relevos ou o vento quen modifica certas cubertas do solo, senón que as alteracións xeradas polos humanos son moito máis relevantes para comprender o que está acontecendo.

Os termos e expresións que manexamos dan conta da magnitude do cambio desencadeado no último século pola urbanización. Tamén explican a xeneralización dun termo procedente da psicoloxía, o de resiliencia. A resiliencia é a capacidade de resistir e adaptarse a un shock profundo. Empregouse para explicar a resistencia e empatía que mesmo mostraban algúns secuestrados cos secuestradores, pero estendeuse pronto á capacidade de adaptación do ser humano fronte a desgrazas e o seu uso difundíuse por distintas Ciencias Sociais e da Terra. Fálase de resiliencia cando unha comunidade aprende a sobrevivir despois dunha gran crise económica. Así mesmo, da capacidade de adaptarse de comunidades, cidades ou territorios a episodios de desastres como terremotos, inundacións, incendios ou desprendementos en masa de materiais. Esta capacidade de resiliencia é moi valorada en políticas de xestión dos riscos naturais ou de ameazas ambientais globais como as derivadas do cambio climático (Márquez, 2009; Méndez, 2016). Practicamente todos os documentos avanzados de deseño das cidades do porvir, como as Axendas Urbanas, conceden un gran valor á resiliencia das poboacións, como xeito de acomodarse a impactos duros e previsibles da crise ambiental que nos ameaza.

Por último, e non menos importante nesta toma de conciencia ecolóxica, é a constatación da perda de biodiversidade que afecta a todo o mundo e en todas as escalas de análise ás que nos refiramos. Cada semana desaparece algunha especie vexetal ou animal pola acción humana, redúcese a diversidade intrínseca aos hábitats por avances nas roturacións agrícolas e gandeiras, por obras públicas de gran impacto ou simplemente pola urbanización (Cardinale et al., 2012; De Vos et al., 2014). Esta perda de variedade de seres vivos e de agresión continua aos ecosistemas orixinais é valorado como máis grave que o cambio climático ao que nos referimos. Polo tanto, o noso manexo do territorio e do espazo urbano

debe mudar, ten que incluír criterios de adaptación ao medio moito máis esixentes que os actuais. Neste senso, a proclamada transición ecolóxica que impulsa a UE cara a 2030 ou 2050, xa se acompaña de obxectivos concretos nas axendas urbanas tendentes á respectar mellor os hábitats orixinais, a eliminar a presión continua que as cidades xeran sobre os terreos onde se sitúan e que impliquen que a urbanización non só conleva construír espazos residenciais, senón tamén conservar os ríos e correntes de auga e atender as zonas verdes desenvolvidas dentro do perímetro da localidade en cuestión.

Nesta breve aproximación ás variables ambientais da xestión urbana, sempre referida ao contido da xornada que celebramos sobre a Axenda Urbana de Ames en 2023, imos tratar catro temas principais. O primeiro interese polas cidades, os espazos urbanizados, e o debate sobre o cambio climático ou global. De seguido, centrarémonos nos problemas ambientais das áreas moi densificadas, tanto os provocados pola polución como os derivados da xeración de residuos sólidos ou da contaminación da auga, e de como actuar para que se limite o seu impacto. En terceiro lugar, pasaremos a analizar o concello de Ames e interesámonos a súa caracterización como espazo periurbano emblemático de Compostela. Por último, este territorio será obxecto da nosa proposta de como actuar ambientalmente, sempre desde unha posición de coincidencia co sinalado pola Axenda Urbana do concello.

2. As cidades, os espazos urbanos e o debate sobre o cambio climático global

Se atendemos á interpretación máis recente que o concepto de Antropoceno aporta ao coñecemento sobre a dinámica física seguida polo Planeta nestes últimos séculos, as cidades e o proceso de urbanización constitúen os principais factores de cambio ambiental a nivel global (Lois González, González Pérez e Escudero, 2024; Gönençyl e Meadows, 2024). A urbanización masiva alterouno todo, porque supuxo a artificialización do solo, implicou un incremento exponencial das emisións de gases á atmosfera, xerou cantidades descoñecidas de lixo, e transformou fondamente o trazado dos ríos e o ciclo da auga. Ademais trátase dun fenómeno masivo que afecta a todos os continentes e que non deixa de medrar. Unha observación de calquera imaxe sobre os usos do solo obtida desde o espazo reflicte un continuo crecemento da mancha urbana (López Redondo, Checa, Martín y Nello, 2016; IGN, 2018). Polo xeral, pódese considerar que se a urbanización se tivese levado a cabo baixo outros parámetros de maior eficiencia enerxética, consumo razoable do solo e inferior xeración e recursos, teríamos xerado un impacto ambiental controlable, que non supuxera alteracións ambientais tan fondas, pero historicamente isto non foi así. Por iso, Antropoceno e urbanización van estreitamente unidos.

No referido aos procesos que acompañaron á urbanización, a artificialización do solo é un dos máis evidentes. Urbanizar implica primeiro parcelar para dispor de solares, logo nivelar os terreos, máis tarde dotalos de acceso rodado, beirarrúas e canalizacións (auga, redes de lixo, fibra, etc.), e finalmente construír. Todo isto, que se observa claramente en Ames, a partir dos casos do Milladoiro e Bertamiráns, implica impactos ambientais. Poderíamos dicir que impactos moderados no exemplo proporcionado por un concello periurbano como Ames, pero que si se suman aos de Santiago de Compostela e todas as súas extensas periferias xa acadan certa entidade. Ademais, a área de Compostela non está soa, é unha das moitas que se consolidaron na Península Ibérica nestes últimos decenios, co que os efectos ambientais da artificialización do solo se fan notables. Por unha banda, o pavimentado altera os procesos de erosión e a escorrentía superficial das augas; por outra, a edificación en altura supón un consumo de enerxía significativo e as instalacións de calefacción nos pisos, contribúen a formación dunha illa de calor urbana. Que as cidades e os espazos urbanos medren implica deforestación, que se pode atenuar cun sistema de xardíns e zonas verdes dentro da cidade compacta. Non obstante, sempre supón unha perda de biodiversidade que se terá que paliar.

A urbanización tamén se vinculou co industrialismo e co incremento relevante do consumo de enerxías fósiles. Por esta razón, as cidades e as áreas urbanas en xeral son os principais focos contaminantes dos territorios. Uns polos de emisións á atmosfera, que non só provocan efectos non desexados de perda da calidade do ar ou choiva ácida, senón que tamén aceleran procesos de condensación das nubes e crean cobertoiras de partículas en suspensión que actúan freando os efectos dos raios solares (Barton, 2009; Fernández García, 2009). Unha atmosfera contaminada sempre introduce maior variabilidade de tipos de tempo e alteracións climáticas. Por outra parte, o consumo de enerxías non renovables, ademais de traducirse nun quecemento xeral do ambiente, emite ao ar niveis de CO₂ pouco sustentables. De feito, o modelo económico e de vida vinculado coa urbanización contemporánea só contribuíu a alterar unhas condicións climáticas, sempre asociadas ao risco de desequilibrios e afectadas por certa fragilidade.

Outro aspecto tamén importante da urbanización é a súa xeración masiva de lixo, de residuos sólidos, que se deben xestionar e tratar. Podemos partir da evidencia de que os seres humanos son a especie máis sucia, con máis capacidade de producir restos, das que ocupan a Terra. Polo tanto, a existencia de elevadas densidades demográficas nas cidades só se pode traducir nuns volumes moi importantes de lixo. A súa abundancia non adoita provocar alteracións térmicas ou pluviométricas, polo menos de xeito directo. Sen embargo, como o mesmo non se clasifique, non se envíe nunha porción significativa a reciclar ou non se separen os restos máis tóxicos ou perigosos, podemos estar diante de problemas

severos (Robles del Moral y Bengoechea, 2011). O lixo non condiciona o clima, non xera cambio global neste senso, pero a súa xestión constitúe un problema ambiental maior, que de non tratarse convenientemente pode rematar provocando desequilibrios ambientais severos, con implicacións tanto na terra como na atmosfera.

Unha terceira variable a considerar na ecuación cambio climático e proceso urbano é o da auga, mellor dito o ciclo da auga. Sen lugar a dúbida a artificialización dos terreos que implica a urbanización leva consigo unha mudanza completa da dinámica da auga. Por unha banda, os ríos e regatos que atravesan as cidades ou núcleos principais son canalizados, movidos ou illados nas áreas residenciais. Estas prácticas necesarias para o bo funcionamento das poboacións principais supoñen que os procesos naturais de transporte do líquido elemento se alteren por completo. Se a isto lle engadimos, que as urbes sobre-explotan os acuíferos de profundidade ou chegan mudar a súa composición, temos que o proceso natural de captura, almacenamento e evaporación posterior da auga que está na superficie terrestre cambia, o que moi probablemente estea xustificando as notables irregularidade pluviométrica, que se constataron nos últimos tempos nos réximes de precipitación a escala mundial (Tricart, 1981; Ollero et al., 2020).

Como se acaba de comprobar, todo avance da mancha urbana ten consecuencias no clima, favorece as mudanzas climáticas. Nalgúns casos de xeito limitado, podéndose encamiñar cara a unha urbanización sustentable cara ao futuro de tomar precaucións. Sen embargo, o control da polución atmosférica, as canalizacións e esgotamento de auga nalgúns lugares, deben axustarse de forma moi severa se queremos evitar que as cidades sexan un factor moi relevante no denominado cambio global que nos afecta.

3. Os problemas ambientais nas áreas urbanas. Como actuar

Nos parágrafos anteriores subliñamos a relación urbanización e cambio climático. Para mitigar os efectos da primeira sobre o segundo habería que mudar modelo de desenvolvemento e consumo enerxético das cidades e, sobre todo, xestionar doutro xeito os espazos densificados dos núcleos compactos. Agora imos continuar con esta idea central de xestión ambiental urbana desde unha perspectiva ampla, abarcando o conxunto de problemas que envolven aos impactos ecolóxicos xerados. Os desafíos ambientais das cidades convertéronse nun problema de gobernanza maior no século XXI e en documentos como a Axenda Urbana ou as Estratexias Territoriais Integradas constitúen un dos aspectos fundamentais a tratar.

Por unha banda, e xa o dixemos, estes espazos producen moitos Residuos Sólidos Urbanos (RSU), se se prefire lixo. Un primeiro problema dos mesmos é

o seu correcto depósito e recollida. Aínda que na maioría das cidades galegas e españolas as compañías encargadas deste labor son moi eficientes, xa que a calidade do servizo constitúe un tema sensible de cara á valoración positiva das alcaldías e os gobernos municipais, en moitos outros territorios a situación é completamente distinta. En numerosos países do Sur a sensación de limpeza deficiente e de presenza de lixo é continua, pero tamén nas cidades italianas son recorrentes as crises do lixo mal recollido ou o apalancamento semi-mafioso das concesións nesta materia, como aconteceu en Nápoles ou Roma. Os problemas derivados da xestión do lixo son dous principais: dunha banda, o enorme volume de residuos que se debe manexar; doutra, a necesidade de clasificar os residuos, segundo o seu carácter (orgánico ou inorgánico, máis ou menos contaminante), para proceder ao seu reciclaxe e reutilización (FEMP, 2015; Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2023). En calquera caso, todas as operacións de manexo dos mesmos son caras, en certa medida aparatosas, e implican bastante mobilización de man de obra e vehículos.

Outras variables a considerar neste ámbito son: a necesidade de dispor de espazo para almacenar e manexar os residuos sólidos, e de posuír procedementos para devolver parte dos mesmos ao sistema de consumo, na procura dun obxectivo de circularidade na súa xestión. En relación cos espazos, os últimos decenios rexistraron a apertura de numerosas plantas bastante tecnificadas de tratamento de lixo, onde o elemento distintivo das mesmas e a proximidade ou lonxanía ao lugar de produción e residuos, e a porcentaxe de lixo que se recicla. Con respecto ao primeiro factor, o modelo seguido na maior parte de Galiza con SOGAMA presenta unha serie de graves problemas. Os principais, o desprazamento de grandes cantidades de residuos a bastante distancia, coas dificultades de xestión de dificultades que isto leva consigo. Tamén, o feito de constituír un modelo de tratamento de lixo en masa, que procura abaratar os custos e non recicla todo o que se podería (Soto e Veiras, 2006; SOGAMA, 2012). Pola contra, a existencia de pequenos agrupamentos municipais ou supramunicipais de abordaxe da xestión de RSU, supón entender a magnitude e complexidade do problema, aínda que se deban reservar máis fondos á cuestión, como as políticas ambientais da UE así recomendan. Polo que se refire ao tratamento, cumpre avanzar na reciclaxe e reutilización case completa do lixo, algo que os novos progresos tecnolóxicos están a permitir. Na medida que o lixo poida devolverse cunha nova vida no ciclo económico, avanzarse no obxectivo central das emisións cero e a sustentabilidade do sistema produtivo (Benayas, Gutiérrez y Hernández, 2003).

Os procedementos a seguir coa contaminación atmosférica, coa polución, son moi diferentes. Os mesmos pasan por limitar o número de industrias que xeran impactos severos, pola introdución de novos filtros e mecanismos de redución de compoñentes agresivos para o entorno (xofre, fosfatos, mercurio,

etc.), pola intensificación dos procedementos de auto-limpeza no interior das factorías e polo mantemento de criterios permanentes de avaliación das empresas, que potencialmente poden emitir máis contaminación. Trátase de camiñar cara a unha industria limpa ou cando menos asociada a uns niveis inferiores de impacto no entorno, algo que pouco a pouco se vai conseguindo nos países desenvolvidos (Hernández Sancho, Picazo y Reig, 1998; European Environmental Agency, 2023). De feito, as tradicionais estampas urbano-industriais clásicas cheas de brétemas e de partículas en suspensión, semellan ser máis unha cousa do pasado. Algunhas áreas moi industriais como o Gran Bilbao, Avilés-Xixón ou As Pontes en Galiza melloraron notablemente a súa imaxe en épocas recentes e expresan un progreso xeral nesta materia.

Outros dous efectos ligados ao desenvolvemento fabril clásico e ao consumo masivo de combustibles fósiles son a alteración severa na calidade do ar das capas baixas da atmosfera e a xeración de choiva ácida. Con respecto ao primeiro, todas as políticas e axendas urbanas teñen que incluír o control das emisións entre as medidas a tomar. Cumpre substituír o modelo enerxético actual por sistemas máis limpos e sostibles no tempo. Tamén se debe avaliar unha redución selectiva daquelas sustancias máis contaminantes, mediante a prohibición ou limitación severa da cantidade das mesmas que se emite por parte dos procesos industriais. Neste senso, as normas ambientais europeas, estatais e autonómicas van marcando cada vez estándares menores admisibles de contaminación das substancias máis tóxicas e perigosas (European Environmental Agency, 2023). Todas estas medidas deben contribuír á redución dun efecto moi negativo da polución atmosférica, a xeración de choiva ácida. A mesma pode producirse a poucos ou a moitos quilómetros de distancia do foco emisor, pero demostra que boa parte do que se envía a atmosfera remata volvendo á terra, na forma de contaminantes moi agresivos que chegan a envelenar plantas e árbores, e a pasar aos humanos mediante a cadea alimentaria. Corrixir a polución e os seus efectos terá que verificarse coa minoración xeral dos fenómenos de chuvia ácida.

Un recurso que, sen dúbida, vai tornarse fundamental para o futuro é a auga, que por mor dos nosos usos do Planeta comeza a escasear pouco a pouco. Con respecto ao ciclo da auga, cumpre dicir que a existencia de cidades e a extensión da urbanización supuxeron a súa completa alteración. Os ríos dos tramos urbanos non transcorren por onde adoitaban no pasado, hai un sobre consumo de augas das capas subterráneas e os usos urbanos ensucian uns volumes de auga descoñecidos até o momento. As cidades alteraron por completo o circuíto hidrolóxico, tantas veces analizado e descrito (Domenech Zueco, Ollero y Sánchez Fabre, 2008; Espinosa, García Garcçia, Ollero y Muñoz, 2018). Por outra banda, non pode esquecerse que os espazos urbanos mostran unha forte dependencia deste líquido elemento. O abastecemento organizado da auga e as redes de sumidoiros constitúen condicións imprescindibles da urbanización

física. Ao mesmo tempo, as fontes, estanques e paseos fluviais son compoñentes fundamentais para os sistemas de zonas verdes urbanas. Sen a introdución e o control da auga en espazos residenciais consolidados, os niveis de calidade ambiental para os habitantes urbanos poden deteriorase moito. En calquera caso, as cidades toman as augas que pasan por elas ou xunto a elas, alteran por completo a súa dinámica e composición, consúmenas masivamente, e devolven un líquido sobranse ou necesitado de depuración, cunha condicións totalmente distintas a como o recibiron.

En consecuencia, as políticas urbanas de xestión sustentable da auga tórnanse fundamentais na actualidade e deben ser incluídas nos documentos de Axenda Urbana a implementar. Por unha parte, cumpre recuperar a natureza nos ríos e nos outros cursos permanentes de auga. Restaurar no posible as condicións iniciais de eses grandes colectores organizados en períodos xeolóxicos antigos. Por outra, débense elaborar plans estritos de xestión das augas subterráneas, procurando a súa preservación tanto en volume, como reservas dun recurso cada vez máis importante, como en calidade da súa composición, evitando os procesos de chegada e residuos aos mesmos. Ademais, e por último, o manexo intelixente da auga para manter o verde e mellorar numerosos espazos públicos da cidade ten que fixarse como un dos obxectivos obrigatorios nas Axendas Urbanas e documentos de planificación especial que se aproben no vindeiro período (Kinder, 2015).

As derradeiras grandes variables a contemplar neste repaso sumario sobre a tipoloxía dos problemas ambientais en áreas urbanas son un tanto diferentes ás anteriores, xa que non se trata de efectos directos da urbanización sobre os distintos estados da natureza, senón de actividades ligadas a vivir na cidade, que inciden directamente na degradación ambiental. Estamos a referirnos á mobilidade e ao recurso continuo á calefacción/climatización dos edificios. Nos dous casos, a acción en si, moverse ou procurar o confort térmico, non é negativa en principio. O problema derívase das enerxías fósiles empregadas masivamente para lograr os desprazamentos e quecer/refrixerar os fogares ou as dependencias de uso colectivo.

Na temperán data de 1963 un informe británico alertou do emprego masivo do automóbil privado nas grandes cidades. Os problemas derivaban da ocupación do espazo, tanto en movemento como estacionado, que os coches protagonizaban, e na polución que o seu consumo de combustibles, nomeadamente a gasolina, provocaban (Buchanan, 1963). Desde entón, toda planificación desenvolvida en espazo urbano procura, por unha banda, reducir a mobilidade en coches privados e, por outra, eliminar da circulación aqueles vehículos máis contaminantes. Estas medidas, xunto coa ampliación de zonas libres de automóviles mediante procesos de peonalización ou humanización,

inclúense continuamente nos documentos de planificación urbanística, acadando un protagonismo central nas Axendas Urbanas actuais (Hass-Klau 1990; García Palomares y Arias Molinares, 2022). O cambio no paradigma da mobilidade tradúcese en cidades máis sustentables, cun ar máis limpo, xeración de menos RSU graxos e límite á contaminación das augas. A desaparición do coche privado, que non sexa eléctrico, e o desenvolvemento dun modelo de transporte público ou non motorizado, son obxectivos fundamentais da cidade baseada nos exemplos de economía circular.

Por último, polo que respecta aos sistemas de climatización, cumpre sinalar que os mesmos se xeneralizaron en épocas recentes como expresión da calidade de vida urbana e co obxectivo do confort. Ademais, as evidentes alteracións climáticas que se están a producir obrigan a recorrer a eles en momentos especiais, en particular nos días de valores térmicos especialmente elevados ou de fríos intensos fora da súa estación habitual, algo que en ambos casos se fixo máis frecuente (Castro, Martín Vide y Alonso Oroza, 2005; Olcina, 2021). Por iso, a respecto da calefacción e a refrixeración hai que contemplar un escenario que sen eliminar o uso de medios mecánicos para conseguilas, por unha banda, límite do seu uso a situacións autenticamente necesarias (fixando máximos e mínimos de temperatura programada, por exemplo), e que implique unha rápida transición da fonte de enerxía que se emprega para manter operativos os sistemas (recorrendo á electricidade, a acumuladores de potencia, etc.). Todo isto debe contemplarse tanto na lexislación xeral como nos plans e ordenanzas urbanísticas, ao tempo que as Axendas Urbanas e as Estratexias Territoriais Integradas deben ter en conta a transición cara a modelos sustentables de confort climático para as persoas.

4. O concello de Ames como espazo periurbano emblemático da área de compostela

Sen dubida, Ames é o concello máis emblemático da área urbana de Santiago. Situado ao Oeste da capital de Galiza, en dirección ao litoral, trátase do territorio con máis efectivos poboacionais das extensas periferias de Compostela. Posúe unha superficie total de 80,04 km², onde residían 32.061 habitantes en 2021, reflectindo unha densidade demográfica de 400,8 hab/km², tipicamente periurbana. Subliñamos o seu carácter de concello máis importante da área urbana despois da cidade, por canto mostra unha continuidade evidente con Compostela entre A Rocha e O Milladoiro, e no Oeste entre Roxos e Aldea Nova en dirección a Bertamiráns. Ademais, trátase do territorio que contabiliza máis residentes por diante de Teo (18.846 hab), Brión (7.956 hab.) ou Oroso (7.515 hab). O crecemento demográfico en Ames foi espectacular desde finais do século XX e concentrouse sobre todo nos núcleos de O Milladoiro (13.485 hab., fronte a pouco máis de 5.000 no 2000) e Bertamiráns (9.016 hab. fronte a 2.600

no 2000), que exerce como capital municipal. Xunto a estes dous grandes centros urbanos, a urbanización de Aldea Nova, levantada a partir dun Plan Parcial, achégase aos mil habitantes (876, segundo o documento de Axenda Urbana) e o resto do espazo aparece ocupado por casas illadas, en pequenas agrupacións ou aldeas, mesturando tipoloxías de edificación tradicional con outras neorrurais, nunha paisaxe claramente periurbana, que se fai un pouco máis rural clásica cara ao Norte do termo municipal.

Como se comproba, unha ampla maioría do efectivo demográfico reside en núcleos urbanos compactos, que se asocian a un marcado predominio da poboación ocupada no sector servizos. Esta poboación traballa tanto no propio concello e territorios próximos como sobre todo na veciña cidade de Santiago de Compostela. En boa medida, Ames exerce de espazo dormitorio para empregados, autónomos e empresarios de toda a área urbana de Santiago. Na mesma, e isto resulta ben coñecido, faise máis evidente o emprego nos servizos persoais e públicos, en tarefas de administración, saúde e educación, que no resto de Galiza. Así, non sorprende que no concello que nos ocupa o 83,9% dos afiliados á Seguridade Social se encadre no sector terciario, fronte a só un 8,4% na industria, o 5,6% e cifras arredor do 2% na agricultura e na pesca (Deputación da Coruña, 2023). En canto á dinámica recente do emprego, a hexemonía do sector servizos volve manifestarse nos datos xerais de contratacións laborais asinadas no período 2020-2022: entre un 87,5% e o 89,5% no terciario, dun 7 a un 9% na industria, e tan so un 3% na construción (Deputación da Coruña, 2023). En consecuencia, Ames preséntasenos como un territorio urbanizado, habitado por traballadores con emprego estable nos servizos e unha adscrición maioritaria á clase media, co que todo isto implica a efectos do seu comportamento ambiental.

O moi marcado predominio do sector servizos na estrutura socioprofesional de Ames non é contraditorio co pulo que recibiu a localización empresarial e industrial neste concello. Así, xunto coa histórica presenza da central leiteira de FEIRACO (hoxe CLUN). e outras empresas pequenas e medianas de orixe local, neste século XXI impulsouse a consolidación do Parque Empresarial Novo Milladoiro, emprazado xusto a carón do núcleo urbano que lle da nome. Este Parque foi inaugurado en 2002 e conta cunha superficie total notable, de 323.000 metros cadrados. Estruturase en parcelas que posúen un tamaño mínimo de 500 m² e máximo de 4.500 m². En total conta con 188 parcelas distribuídas en 182 naves, entre as cales o nivel de ocupación é elevado (157 parcelas son usadas a día de hoxe). Como indica a propia información do Concello de Ames, neste Parque funcionan 124 empresas, das cales un bo número están relacionadas cos sectores das novas tecnoloxías, a informática e o audiovisual (Concello de Ames, 2024). Xunto con este Parque, desde instancias municipais tamén se destaca

outro de contido máis moderno, o Espazo colaborativo “A Proa”, un co-working emprazado así mesmo no Milladoiro.

Como se podía deducir, o carácter deste municipio como expansivo en termos de poboación total e territorio emblemático da área urbana de Santiago fai do mesmo un dos exemplos de maior mocidade demográfica de Galiza. Isto tamén é coherente co feito de que familias novas empregadas no sector servizos fixaran aquí a súa residencia. Por unha banda, Ames presenta unha estrutura por idades non moi diferente da de Galiza, cun 11,16% de menores de 16 anos, un predominio do 58,23% dos adultos entre 16 e 65 anos, e un 24,25% bastante elevado de maiores, conxunción daquelas persoas que mercaron residencia hai 15 ou 20 anos e logo se xubilaron, e do funcionamento de residencias da terceira idade no propio concello. Este recente proceso de avellentamento demográfico comeza a reflectirse no movemento natural da poboación, onde unha natalidade débil (do 6,69 por mil en 2022), aínda supera por pouco á mortalidade (6,16 por mil), nun contexto de idade media en crecemento (41,75 anos). O número de fillos por muller en idade fértil xa é moi moderado, 1,06, se ben supera levemente á media da comarca. Este proceso de perda de mocidade poboacional é recente, pois a cifra de escolares do concello continúa a ser elevada (684 en educación infantil, 1.651 en primaria e 1.147 en secundaria). Por último, Ames é un concello cun efectivo relativamente rico, cunha renda por habitante de 17.899 euros en 2021, que o sitúa no décimo posto de Galiza (IGE, 2023).

A orixe da actual urbanización e consolidación de Ames é dobre: dunha banda, un concello relativamente poboado do Val da Maía, de base rural e beneficiado pola proximidade a Santiago de Compostela até o último cuarto do século XX; doutra, un territorio dormitorio da capital galega desde os anos 1980, cando esta cidade se afirmou como o centro político da Comunidade Autónoma. De feito, nun primeiro momento medrou sobre todo O Milladoiro, que se presentaba como un barrio externo de Compostela, xurdido xusto cando remataba o concello da cidade e comezaban a rexer normas moito máis permisivas de urbanización. O crecemento en Bertamiráns, Aldea Nova e as restantes parroquias foi máis ordenado. Así e todo, esta tensión entre un espazo con expansión endóxena, beneficiado pola veciñanza cunha importante cidade e lugar de desconcentración da urbe, con menos calidade residencial e de servizos, aínda define a historia de Ames nos últimos decenios. Un período no que o concello debeu incluír sempre na súa axenda de prioridades mellorar as condicións urbanas (abastecemento, accesibilidade, atención aos cidadáns, etc.) e irse dotando duns servizos públicos de entidade (en educación, saúde, servizos sociais, etc.), que fixeran fronte ás necesidades dun efectivo demográfico en continua expansión. Na actualidade, os limiares de atención á cidadanía son altos, mesmo na contorna complexa do Milladoiro, pero algúns desaxustes urbanos,

ambientais ou no ámbito das desigualdades de renda aínda poden presentarse froito da particular evolución urbana deste territorio periurbano.

Para rematar con esta breve caracterización xeral do Concello de Ames, será de interese referirse á súa situación na área urbana de Santiago. De feito, Compostela xerou un crecemento periférico en todas as direccións, acentuado desde os anos 1980 por dous factores. O primeiro, a expansión urbana animada pola súa conversión en capital autonómica, coa dotación de institucións políticas e administrativas de entidade na urbe. O segundo, as limitacións que o urbanismo defensor do patrimonio impulsado polo alcalde Xerardo Estévez desenvolveu na cidade, procurando limitar as novas construcións e fixando o seu obxectivo central da defensa da cidade histórica (Martí Arís, 1993). Deste xeito, Santiago deixa de ser unha urbe compacta e pasa a actuar como o centro dunha extensa área urbanizada, onde case a metade da poboación total vive a día de hoxe fora do municipio central.

Neste proceso, detéctanse dúas tendencias de ampliación da mancha urbana que explican a posición relevante que Ames acadará no espazo compostelán. Dunha banda, como en moitos outros lugares o crecemento foi maior nas proximidades da cidade. Así, os concellos de Teo, Ames e o núcleo de Sigüeiro en Oroso son os que máis medran, fronte a unha segunda coroa estendida por Brión, parroquias de Rois, Padrón, Boqueixón, Vedra ou O Pino. Doutra, as densidades residenciais van ser superiores cara o Sur e o Oeste de Compostela, percibidas como lugares máis agradables ao asentamento humano, ao toparse en espazo de val (A Maía, o Sar, etc) e cunhas condicións climáticas moito máis suaves, que a periferia Norte e Leste do Pino e Oroso. Por todo isto, un espazo próximo, de primeira coroa e cunhas condicións naturais atractivas, como Ames acabará destacándose como o principal territorio da periferia de Santiago. Logo, as formas da urbanización con dous núcleos principais, algunhas urbanizacións de entidade e proliferación de vivendas unifamiliares por todas as parroquias, dependeron máis das dinámicas de planeamento impulsadas polo goberno local (Lois e Piñeira, 2011).

5. A Axenda Urbana de Ames: redución dos impactos ambientais, sustentabilidade e adaptación ao cambio climático

O informe final que recolle a Axenda Urbana de Ames enumera de xeito preciso os principais problemas ambientais e de impactos que se producen neste territorio periurbano e formulan unha serie de actuacións pensadas para palialos (Concello de Ames, 2023). Polo xeral, os impactos rexistrados neste territorio son semellantes aos enunciados en páxinas precedentes e pasan pola xeración de residuos sólidos, líquidos e gasosos provocados por unha urbanización intensa. Tamén a circulación rodada en vehículos privados a motor se presenta como un

grave problema nun concello policéntrico e cunha edificación laxa na maioría das súas parroquias. Para atenuar estes problemas a Axenda Urbana insiste en levar a cabo unha serie de actuacións, entre elas o establecemento de corredores ecolóxicos, cun especial foco nas ribeiras fluviais e nas zonas verdes existentes.

Polo que se refire á xeración de lixo, xa indicamos que a pertenza de Ames á Mancomunidad da Serra do Barbanza debe ser considerada unha practica moi positiva, xa que o modelo de xestión do lixo desta agrupación supramunicipal resulta máis eficiente e aporta mellores resultados que o xigantismo de SOGAMA. De feito, no territorio do concello están distribuídos case 1.900 colectores, cunha cifra similar para inertes e orgánicos. Neste senso, o dato de que o 39,23% dos residuos en 2021 foran orgánicos reflicte un mellor resultado na responsabilidade veciñal con este modelo que co de SOGAMA (Concello de Ames, 2023). O volume de lixo producido por persoa é de 282,3 kg/ano, un nivel de eficiencia do sistema nun contexto periurbano bastante alto. En resumo, dentro dos obxectivos dunha xestión máis eficiente dos RSU, Ames ao pertencer a Mancomunidad a Serra do Barbanza, vai por diante do concellos de Galiza con intensa urbanización. De cara ao futuro só se necesita avanzar nas tarefas na reciclaxe, na clasificación detallada do lixo e, por suposto, na propia xeración de RSU derivados dunha xestión cidadá máis razoable dos recursos.

A Axenda Urbana desenvolvida insiste de xeito reiterado na recuperación e posta en valor dos espazos fluviais do territorio. O concello, ademais de estender e mellorar a eficiencia das súas plantas de depuración de auga, procura levar a cabo un tratamento exemplar dos ríos urbanos que o atravesan, así como de todas ás súas contornas (Concello de Ames, 2023). Neste senso, un dos proxectos estrela enunciados e que se pretende culminar é o do “Corredor ecolóxico do río Sar” que, ademais, de converterse nun espazo libre e zona verde estruturante do núcleo de Bertamirás, enlaza co sistema de espazos protexidos e cualificados a nivel ambiental de Santiago de Compostela. Polo que concirne ao Milladoiro, a súa urbanización máis antiga e moi intensiva, ocultou moitos regatos e cursos fluviais existentes. Na actualidade, o documento da Axenda propón intervir en áreas periféricas do núcleo para a conformación dunha infraestrutura verde que, nunha perspectiva máis de futuro, trataría de conectarse coas de Bertamirás para formar un sistema completo de zoas verdes e corredores ecolóxicos no corazón urbano do territorio (Concello de Ames, 2023). En relación con este plantexamento, resulta fundamental a rexeneración da chaira da Condomiña, que forma parte do ZEC Sistema Fluvial Ulla-Deza e nas contornas de Bertamirás define un amplo ámbito arborado inundable de alto valor ecolóxico, que axudará a regular as enchentes dos cursos fluviais,

Fora dos dous núcleos principais, e das súas inmediatezas, as propostas de cara á mellora da calidade e posibilidades de goce da auga en Ames, pasan polas

intervencións na praia fluvial de Tapia e polo desenvolvemento dun corredor ecolóxico nas beiras do Sar. No que respecta a Tapia, un bo acondicionamento do espazo para o lecer, só necesita un mantemento constante e accións puntuais de mellora da súa calidade. Para o corredor do Sar a intervención debe fixarse máis no longo prazo e sempre integrada nunha fórmula de colaboración supramunicipal cos territorios veciños atravesados por este mesmo río. De feito, sobre o conxunto de 238.958 metros cadrados de zonas verdes e espazos libres urbanos do concello, a praia fluvial de Tapia esténdese por aproximadamente 45.000, o paseo fluvial de Bertamiráns por case 40.000, as áreas recreativas do Milladoiro poderían achegarse aos 13.000, mentres que o proxecto de paseo fluvial da contorna do Sar é moito máis ambicioso, con máis de 88.000 metros cadrados reservados (Concello de Ames, 2023). En definitiva, como se aprecia, o tratamento das masas e cursos de auga de Ames constitúe unha peza fundamental da súa Axenda Urbana e documentos de planeamento, expresando unha das principais apostas de xestión e mellora ambiental para os próximos anos.

Con respecto á calidade do ar e ao control das emisións contaminantes, as actuacións individuais desde o Concello de Ames son necesariamente limitadas nesta materia. Ademais, só existen datos anticuados sobre a polución atmosférica xerada no territorio. Non obstante, con cifras de 2015 xa se conclúe que o 54,78% das emisións con efecto invernadoiro corresponden ao transporte, mentres que só un 7,78% obedecerían aos usos residenciais, sobre todo ao consumo da calefacción e de climatizadores (Concello de Ames, 2023). Esta distribución reflicte que o principal problema do territorio é a fragmentación do mesmo entre dous núcleos urbanos, un conxunto de espazos de urbanización difusa e núcleos tradicionais de orixe rural, o que obriga a unha multiplicación de desprazamentos en coches privados que consomen enerxías fósiles. Para corrixir este forte impacto de emisións na atmosfera, a implementación de sistemas de transporte público, en función da demanda, e unha maior presenza de vehículos eléctricos, serían as principais medidas a desenvolver para xerar unha forte baixa na polución atmosférica. Se se logra corrixir este problema, a partir dun plan de mobilidade sustentable que consideramos prioritario, a redución progresiva da contaminación atmosférica xerada polas calefaccións domésticas e industriais non requiriría máis que cumprir cos criterios xerais de transición ecolóxica sinalados pola UE, a administración central e a Comunidade Autónoma. Débense respectar os protocolos de emisións atmosféricas, insistindo nun plan específico de mobilidade e na atención ás regras adoptadas noutras escalas superiores de cara ao cumprimento da Axenda 2030.

En síntese, seguir a dirección dos obxectivos fixados polo Plan de Acción polo Clima e a Enerxía Sustentable (PACES) de 2020 asinado polos representantes municipais na senda europea de transición ecolóxica, marca o

camiño do que facer (PACES, 2020). Neste senso, a poboación de Ames ten que insistir na redución da súa forte dependencia do automóbil privado e as autoridades municipais pular un transporte público versátil, coa combinación das súas diferentes capacidades (conexións frecuentes co Santiago, entre as distintas parroquias e sobre todo desenvolvendo un enlace fixo entre Bertamiráns e O Milladoiro). Con respecto ao apoio a outras formas de mobilidade (sendas peonís, ciclovías, etc.), a colaboración público-privada pode constituír un magnífico instrumento. Sen dúbida, en todas estas iniciativas cumprir o obxectivo da cidade dos 15 minutos definiría un excelente reto no curto e medio prazos. Polo que concirne ao tratamento dos cursos fluviais e masas de auga, os plans iniciados son fundamentais. Do mesmo xeito, cos RSU a aposta pola Mancomunidad da serra do Barbanza xa está feita, só cumpre afondar na mesma liña de actuación.

6. Recapitulación final

Ao longo desta contribución tratouse de reflexionar sobre os novos desafíos dos espazos urbanizados, que en boa medida son de tipo ambiental e vinculados co cambio climático. Fíxose un repaso dos problemas que sofre o planeta e como as cidades son as causantes dunha parte substancial dos mesmos. Nunha segunda abordaxe interesounos coñecer o papel que a escala local pode cumprir colaborando na atenuación dos procesos de degradación do territorio e, máis en concreto, como as Axendas Urbanas constitúen un instrumento útil nesta dirección. O concello de Ames preséntase como o espazo urbano máis característico da periferia de Santiago, onde se plantexan os obxectivos ecolóxicos propios do goberno das áreas de densificación residencial e económica. Fíxose unha presentación do concello e, de seguido, enumeráronse as medidas ambientais a desenvolver na Axenda Urbana, aquelas que se consideran máis interesantes, e iniciamos unha análise crítica doutras que poderían afondarse máis. En resumo, nesta obra colectiva sobre Ames diante dos seus retos urbanos de futuro, decidimos insistir naqueles de tipo ambiental, que estimamos fundamentais de cara aos obxectivos das axendas 2030 e 2050.

Bibliografía

- Barton, J.R. (2009): “Adaptación al cambio climático en la planificación de ciudades-regiones”. *Revista Geográfica del Norte Grande*, 43, 5-30.
- Benayas, J.; Gutiérrez, J. y Hernández, N. (2003): *La investigación en educación ambiental en España*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.
- Buchanan, C. (1963): *Traffic in Towns*. Londres: Penguin Books

- Cardinale, B.J. et al. (2012): “Biodiversity loss and its impact on humanity”. *Nature*. Vol, 486, Num, 7401, 59-67.
- Castro, M. de; Martín Vide, J. y Alonso Oroza, S. (2005): *El clima en España, pasado presente y escenarios de clima para el siglo XXI*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.
- Concello de Ames (2023): *Axenda Urbana 2030. Análise e Diagnóstico*. Ames: Concello de Ames-
- Crutzen, P.J, e Stoermer E.F. (2000): “The Anthropocene”. *Global Change Newsletter* 41, 17–18.
- De Vos, J.M. et al. (2014): “Estimating the normal background rate of species extinction”. *Conservation Biology*, 29(2):452-462.
- Deputación da Coruña (2023): *Informe de Coyuntura Económica. Provincia de A Coruña. 2022*. Santiago de Compostela: Deputación de A Coruña y Cub Financiero de Santiago.
- Domenech Zueco, S.; Ollero, A. y Sánchez Fabre, M. (2008) “Núcleos de población en riesgo de inundación fluvial en Aragón: diagnóstico y evaluación para la Ordenación del Territorio”. *Geographica*, 54, 17-44.
- Espinosa, P., García García, H.; Ollero, A y Muñoz, M^a.D. (2018): “When urban design Meets fluvial geomorphology: A case study in Chile”, en J. Thornbush y C. D. Allen (Eds.) *Urban Geomorphology. Landforms and Processes in Cities*. Pp. 149-174. Amsterdam: Elsevier
- European Environmental Agency (2023): *European Union emission inventory report 1990-202: Under the UNECE Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (Air Convention)*. Copenhagen: European Environmental Agency.
- FEMP (2015): *Guía técnica. La Gestión de Resíduos Municipales*. Madrid: FEMP.
- Fernández García, F. (2009): “Ciudad y cambio climático: aspectos generales y aplicación al área metropolitana de Madrid”. *Investigaciones Geográficas*, núm. 49, 173-195.
- García Palomares, J.C. y Arias Molineros, D. (2022): “Nuevas formas de movilidad en la ciudad”, en Rio fernandes, J.A.; Lois González, R.C., e Beltrão Spósito, M^a.E. (Eds), *El mundo visto de las ciudades* Pp. 489-496. Valencia: Tirant.
- Gil Olcina, A. y Olcina Cantos, J. (2017): *Tratado de climatología*. Alicante: Universidad de Alicante.

- Goudie, A.S, y Viles, H.A. (2016): *Geomorphology in the Anthropocene*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gönencçyl, B. e Meadows, M. (2024): *Geography and Anthropocene*. Estambul: Estambul University Press.
- Hass-Klau, C. (1990): “Políticas de transporte integrado para grandes áreas metropolitanas de Europa”, en J. Borja, M. Castells, R. Dorado e I. Quintana (Eds.). *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Pp. 455-478. Madrid: Fundación Sistema.
- Hernández Sancho, F.; Picazo, A. y Reig, E. (1998): “Actividad productiva y Medio Ambiente: los residuos industriales en el contexto de los análisis de eficiencia” *Revista Asturiana de Economía*, N°. 13, 53-73.
- IGE (2023): *Galicia en Datos*. <https://www.ige.gal/web/index.jsp>
- IGN (2018): *Atlas Nacional de España. Compilación: España en mapas, una síntesis geográfica*. Madrid: IGN, Ministerio de Fomento.
- Kinder, K. (2015): *The Politics of Urban Water: changing waterscapes in Amsterdam*. Athens (Georgia): Georgia University Press.
- Lois González, R.C. e Piñeira Mantiñán, Mª.J. (2011): “A rede urbana e a rápida urbanización do territorio” en Piñeira Mantiñán Mª.J. e Santos Solla, X.M. (Eds), *Xeografía de Galicia*. Pp. 157-227. Vigo: Xerais.
- Lois González, R.C.; González Pérez, J.M. e Escudero, L.A. (2024): “Urbanisation and the Anthropocene: the Necessary Transition Towards Regenerative and Sustainable Cities”, en Gönencçyl, B. e Meadows, M. (Rds.): *Geography and Anthropocene*. Pp. 113-151. Estambul: Estambul University Press.
- López Redondo, J.; Checa, J.; Martín, J. y Nello, O. (2016): *La luz de la ciudad. El proceso de urbanización en España a partir de las imágenes nocturnas de la Tierra*. Barcelona: Departament de Geografia, UAB.
- Márquez Domínguez, J.A. (2009): “Planificación estratégica y desarrollo local”, en J.A. Márquez Domínguez (Ed), *Aportaciones internacionales para el enrrenamiento del desarrollo local*. Pp. 65-86. Huelva: Universidad de Huelva y Universidad Técnica de Machala.
- Martí Aris, C. (Ed.) (1993): *Santiago de Compostela, la ciudad histórica como presente*. Barcelona: Ed. Serbal
- Méndez Gutiérrez del Valle, R. (2016): “Renovar economías urbanas en crisis: un debate actual sobre la innovación”. *Desenvolvimento Regional Em debate*, Vol. 6 (3), 4-31.

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2023): *Prevención y Gestión de Resíduos*. Madrid: MITECO.
<https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos.html>
- Olcina Cantos, J. (2021): “Cambio climático: una evidencia científica”, en J. Romero y J. Olcina (Coords), *Cambio climático en el Mediterráneo: procesos, riesgos y políticas*. Pp. 19-46. Valencia: Tirant.
- Ollero, A. et al. (2020): “Crecidas, Inundaciones y Resiliencia: restauración fluvial contra los falsos mitos”, en I. López Ortíz, J. Melagarejo y P. Fernández Abril (Coords.), *Riesgo de inundación en España: análisis y soluciones para la generación de territorios resilientes* Pp. 549-568. Alicante: Universitat de Alicante.
- PACES (2020): *Plan de Acción por el Clima e la Enerxía Sostenible*.
<https://www.greenglobe.es/paces-plan-accion-por-el-clima-y-energia-sostenible/>
- Robles del Moral, M. y Bengoechea Morancho, A. (2011): “Participación de las ciudades españolas en programas internacionales de desarrollo sostenible”, en V. Gozávez y J.A. Marco (Eds.), *Urbaniso Expansivo. De la utopía a la realidad. Comunicacions, XXII Congreso de Geógrafos Españoles*. Pp. 581-593. Alicante: AGE y Universidad de Alicante.
- SOGAMA (2012): *Informe de inspección y caracterización de residuos*. Encrobas (Cerceda): SOGAMA:
- Soto Castiñeiras, M. e Veiras García, X. (Coords.) (2006): *O cambio climático e Galiza. ADEGA Cadernos 16*. Santiago de Compostela: ADEGA.
- Tricart, J. (1981): *Précis de géomorphologie. Tome 3: géomorphologie climatique*. Paris: SEDES / CDU.

As transformacións e os desafíos no transporte e mobilidade na área urbana de Santiago de Compostela

José Daniel Viaño Gil

Miguel Pazos Otón

Universidade de Santiago de Compostela

1. Introducción

Un dos rasgos máis característicos do feito urbano contemporáneo é o crecemento das cidades máis aló dos límites administrativos municipais. A preferencia das clases medias e altas por residir en modelos de urbanización de baixa densidade e con abundancia de espazo dispoñible nos seus fogares levou á consolidación dun modelo de cidade difusa, ao que non foi allea Galicia nin, por suposto, Santiago de Compostela.

O caso de Santiago de Compostela é especialmente interesante, xa que o Plan Xeral de Ordenación Urbana, aprobado en 1989, consolidou un modelo de cidade no que primaba a excelencia paisaxística e a abundancia de infraestruturas verdes. Ao mesmo tempo, poñía importantes límites aos usos do solo residenciais e restrinxía o acceso á vivenda a importantes segmentos de poboación. Indirectamente, ao apostar por unha cidade abondosa en infraestrutura verde e poñer énfase na excelencia paisaxística asociada á capital de Galicia, desprazouse a oferta inmobiliaria de vivenda nova para os municipios da contorna urbana de Santiago.

Deste xeito, durante as décadas seguintes (1990s en adiante), Santiago de Compostela non viu apenas medrar os seus continxentes poboacionais, mentres que os municipios de Ames, Brión, Teo ou Oroso rexistraron grandes crecementos demográficos, que continúan na actualidade, aínda que a menor ritmo. Esta descentralización dos efectivos demográficos na área urbana de Santiago de Compostela deuse en maior medida que noutras cidades galegas. Como consecuencia disto, a diferenza poboacional entre a cidade central e as áreas residenciais periféricas é menor que na Coruña ou Vigo, por poñer exemplos ben coñecidos en Galicia. Podemos dicir que os segmentos de poboación máis dinámicos non puideron establecerse neste tempo en Santiago de Compostela, senon que foron expulsados pola escaseza de solo cara os municipios adxacentes.

Os novos fogares que se crearon nos concellos anteriormente mencionados foron constituídos, na súa meirande parte, por familias con fillos onde os dous cónxuxes se atopan en situación laboral activa. Adultos xóvenes e, en menor medida, adultos maduros, foron os que mercaron vivenda fóra de Compostela. Esta poboación activa reside nos concellos periféricos, pero e meirande parte dela ten que desprazarse cada día á cidade central para traballar, retornando unha ou dúas veces cada día ao seu domicilio. Como se pode comprender, isto xera uns patróns de mobilidade diaria moi elevados, o que coloca á mobilidade como un dos desafíos chave para a vertebración do conxunto da área urbana de Santiago de Compostela.

Dada a falla da planificación urbanística e de mobilidade a escala de área urbana, a oferta e a configuración da rede de transporte público tivo importantes deficiencias desde o primeiro momento. Foron varias as estacións de ferrocarril nas contornas de Santiago de Compostela pechadas ao público e mesmo desmanteladas con motivo da entrada en funcionamento da alta velocidade ferroviaria. Desaproveitouse así unha grande oportunidade para ofrecer unha mobilidade sostible no noso espazo de referencia.

Ante a febleza da oferta de transporte público e colectivo, o modelo de transporte que se desenvolveu en todo este período supuxo unha aposta polo automóbil grazas á construción de novas vías de alta velocidade, como a autovía Santiago-Brión, a autovía Santiago-A Estrada (Teo) ou a apertura dos enlaces nos dous sentidos da AP-9 en Sigüeiro. Este modelo de expansión territorial baseado no automóbil desenvolveuse de xeito moi semellante aos procesos de "suburbanización" e "sprawl" característicos das cidades estadounidenses, aínda que a escala sexa, loxicamente, moi diferente. Porén, o importante é que a cidade central ficou estancada mentres a periferia creceu dun xeito explosivo, a través de modelos residenciais de baixa densidade pero tamén nos núcleos compactos do Milladoiro e Bertamiráns, por poñer os dous exemplos máis significativos.

É precisamente o concello de Ames, ao que pertencen estes dous núcleos residenciais compactos (O Milladoiro e Bertamiráns) o que maior poboación alberga, e tamén onde atopamos a maior diversificación das diferentes tipoloxías de ocupación do territorio. Efectivamente, no concello de Ames atopamos tamén moitas urbanizacións en baixa densidade e un importante crecemento das vivendas unifamiliares en moitos núcleos tradicionais.

Por iso, á hora de achegarnos á análise das novas tendencias do transporte e a mobilidade na área urbana de Santiago de Compostela, cremos que é moi pertinente centrármonos no concello de Ames. Non só porque concentra os dous maiores núcleos de poboación da área urbana mencionados, se non porque é un bo "laboratorio" territorial onde atopamos unha grande diversidade de xeitos de poboamento por parte de persoas que teñen unha grande dependencia

da mobilidade diaria. Na meirande parte dos casos, esta necesidade de mobilidade é diaria (por motivos laborais ou de estudo), cara a cidade central. Porén, nos casos das persoas que non residen en núcleos compactos, a dependencia do automóbil faise extensiva a outras motivacións, como compras, saúde ou lecer.

Consolídase así un modelo territorial que require dun grande cambio para acadar a sostibilidade en todas as súas dimensións. É preciso mudar o modelo de mobilidade abandonando o coche particular e apostando polo transporte público como elemento vertebrador do territorio. Esta aposta polo transporte público debe partir dunha análise da situación existente, da diagnose dos principais patróns de mobilidade e problemas asociados e debe finalizar cunha parte propositiva. Nesta parte final deben detallarse tanto os cambios propostos como as novas propostas para integrar a mobilidade en transporte público máis no día a día dos cidadáns. Este é, xa que logo, o obxectivo desta contribución.

2. Transporte e mobilidade na área urbana de Santiago de Compostela

A situación xeral da mobilidade na área urbana de Santiago é complexa, cunha clara predominancia das mobilidades duras e en vehículo privado e cun sistema de transporte público interno e externo escaso con respecto ao crecemento recente dos seus concellos. Nesta, só Santiago e Teo ofrecen sistemas de transporte municipais propios, chegando incluso os da capital de Galicia ao núcleo dos Tilos (Teo).

Os concellos que a conforman poden variar dependendo das visións que se tomen para definilos, pero por cantidade de desprazamentos e peso demográfico estes serían cinco: Santiago de Compostela con 98.687 habitantes, Ames con 32.482, Teo con 19.034, Brión con 8.145 e Oroso con 7.622 (IGE, 2023a). Dentro deles destacan unha serie de núcleos urbanos dos cales só cinco teñen máis de 2.000 habitantes: Santiago con 82.591, O Milladoiro e Bertamiráns en Ames con 13.485 e 9.096 respectivamente, Sigüeiro en Oroso con 4.134 e O Alqueidón en Brión con 2.178 (IGE, 2023b).

En Teo ningún núcleo supera esa marca, só achegándose Os Tilos con 1.971 e posuindo outros dous por riba dos 1.000, Cacheiras e Montouto. Neste concello destaca a elevada dispersión do territorio que aínda así é cuberta polo transporte urbano de Santiago. Tamén ten a súa propia liña municipal, o TEOBUS, e apoio autonómico para variar e mellorar as súas liñas internas cunha nova lanzadeira ás liñas 6 e 12 santiagouesas pola AC-841.

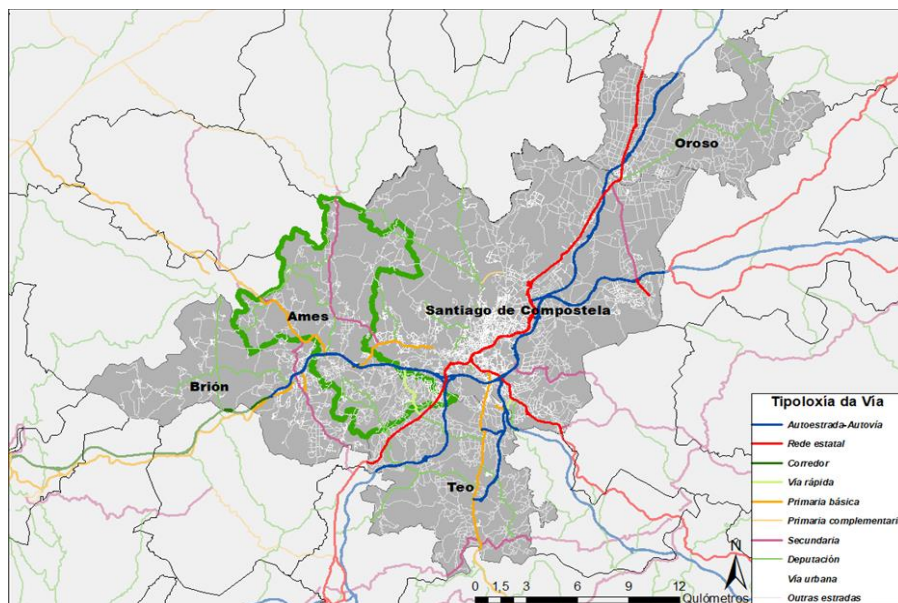
En xeral, a mobilidade en transporte público nos concellos da área santiagouesa é complexa e non de todo satisfactoria, e non se espera que esta varíe

a curto prazo, non cubrindo o Plan de Transporte Público de Galicia (2016) uns servizos básicos e vitais para esta e provocando en consecuencia o aumento dos desprazamentos en vehículo privado.

2.1. As infraestruturas de transporte

A mobilidade nesta área está distribuída a través duns eixos polos que transcorren as principais infraestruturas e servizos de transporte público, coincidindo algúns cos Camiños de Santiago. O Eixo da N-550 é o principal, por el transcorren moitas das liñas interurbanas da área e posúe dous dos principais núcleos, Sigüeiro en dirección norte e O Milladoiro na sur, así como todo o sector oeste do concello de Teo, ademais do núcleo central, Santiago, que é variado a través do Periférico, a SC-20 (ver figura 1).

Figura 1. Rede Viaria da Área Urbana de Santiago de Compostela



Fonte. Elaboración propia.

Sobre esta tamén transcorren os camiños inglés e portugués de Santiago e a AP-9, principal vía de comunicación de Galicia que non ofrece uns correctos accesos á área urbana máis aló do tramo de circunvalación de Santiago. En Sigüeiro, onde se realizaron en 2015 os accesos cara Santiago, é necesario abonar peaxe para realizar o desprazamento, e dende o enlace de Santiago Sur non hai saídas ata Padrón (con peaxe), deixando ao Milladoiro (con acceso dende a SC-20 e AG-56) e ao oeste do concello de Teo sen verdadeiros accesos á principal

arteria galega. Esa falta de acceso ten como resultado os problemas de conxestión dados na N-550 no Milladoiro.

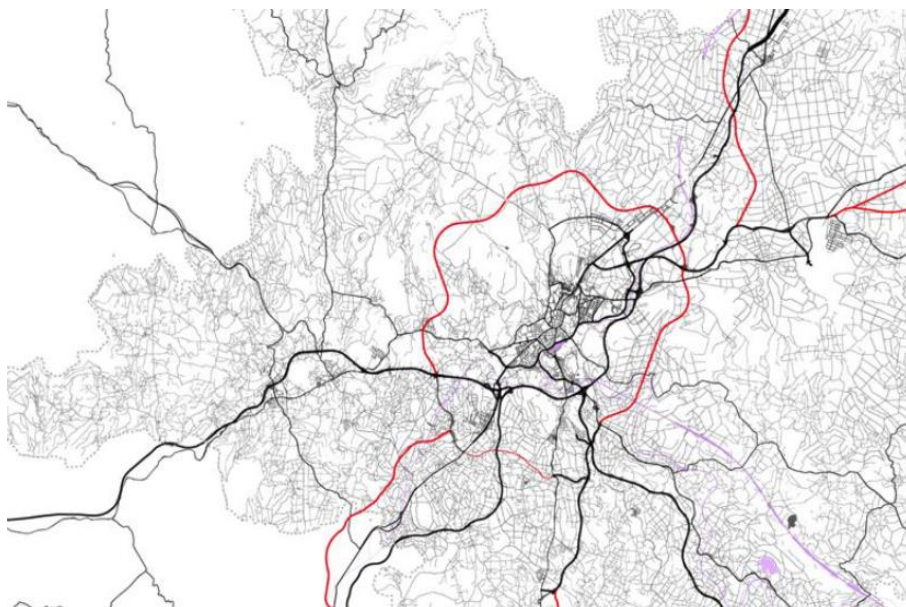
Os outros eixos seguen as estradas autonómicas AC-543 e AC-841, na primeira atópanse Bertamirás e Brión así como as súas principais urbanizacións na Aldea Nova e Monte Balado, sendo variadas pola AG-56 no seu transcurso ata Noia. A segunda recolle os núcleos máis poboados de Teo, de menores densidades pero con maior dispersión. Este está variado pola AG-59 e transcorre ata A Estrada, xa como PO-841.

O resto de saídas de Santiago non posúen núcleos de grande peso de forma inmediata e están compostas polas N-525/AP-53 (Lalín-Ourense), N-547/A-54 (Arzúa-Lugo) e DP-0701 (Portomouro) nas que igualmente existen necesidades de desprazamento que deben ser respondidas.

Algúns dos plans que afectan ao futuro da mobilidade e das infraestruturas da área de Santiago inclúen o *“Plan da Rede Viaria de Santiago, Ames e Teo”* (2003) que definiu a maior parte da rede estruturante de alta capacidade proposta para os tres principais concellos da área; e o Plan de Sendas da Xunta para Santiago e a súa área dentro da *“Estratexia en materia de Mobilidade Alternativa de Galicia”* (2016), xa moi avanzado na súa aplicación pero que agora afronta unha actualización na que, por exemplo, Ames necesitaría unha elevada revisión para mellorar as súas redes peonís e ciclistas autonómicas.

O Plan da Rede Viaria procuraba definir e crear para a área de Santiago unha ampla rede de infraestruturas viarias que recollesen todos os tráficoes que se prevían a futuro, pero que sobre todo desen solución ás colapsadas vías de acceso convencionais antes mencionadas. No seguinte mapa de vías, no que se observan en vermello as propostas por realizar, pódese ollar o trazo das actuais AG-56 e AG-59, máis tamén doutras futuras entre as que destaca o Cinto Exterior (ver figura 2).

Figura 2. Proposta do Plan da Rede Viaria de Santiago, Ames e Teo (2003) e outras vías definidas posteriormente (A-8, A-54 e A-57)



Fonte: *Harguindey (2015)*

Ese cinto circunvalaría a cidade por completo conectando todas as súas vías de acceso, algo que semella innecesario atendendo ás necesidades de transporte actuais, e sobre todo ao futuro baseado na mobilidade sustentable que se persegue. Aínda así hai que destacar dous tramos que actualmente si serían necesarios: o tramo norte coa finalización do Orbital (SC-30) e conexión da N-550 coa DP-0701 evitando o polígono do Tambre; e o tramo sur, de suma importancia para desviar os tráfico que actualmente cruzan O Milladoiro pola N-550 cara a AP-9 por el e non polo Corredor das Galanas (VG-1.7), e permitir así que a humanización da Avenida Rosalía de Castro se desenvolva pacificamente e beneficiando tamén aos veciños de Teo.

No Plan de Sendas a situación é ben distinta, se ben a maior parte de sendas que se propuxeron para a área foron completadas, como a que une Vidán en Santiago e a Aldea Nova en Ames pola AC-543, existen moitos espazos e estradas sobre os que aínda falta realizar itinerarios máis seguros para os usuarios vulnerables. Neste plan estes ou ben foron desbotados, como a senda na AC-453 entre Barouta e Tapia, en Ames, ou simplemente non se deseñaron nin tiveron en conta, como o tramo de apenas 300 metros nesa mesma estrada entre Quintáns e Cruxeiras, apenas un quilómetro ao sur e cunha elevada perigosidade para todos os usuarios.

Deste mesmo plan aproveitáronse algunhas das sendas propostas e rexeitadas, sobre todo sendo realizadas sobre viarios municipais e da Deputación sobre os que remataron actuando os propios concellos. No caso de Ames foron ata cinco proxectos nas inmediacións de Bertamiráns que melloraron as conexións e seguridade con núcleos e parroquias como Covas, Ortoño e a urbanización do Agro do Muíño, incluíndose para esta última un carril bici, tendo polo xeral axuda da Deputación e nalgúns casos da Xunta.

Tamén hai que destacar que parte destes proxectos aproveitaron as infraestruturas xa existentes, o que non sempre é eficaz, e como exemplo atópase a situación da beirarrúa que une a Aldea Nova con Bertamiráns. Esta presenta un mal estado de conservación, é estreita e ten problemas de continuidade, sobre todo no enlace da AG-56 e na entrada de Bertamiráns. Sobre ela deberíase actuar para unificala co resto do itinerario ata Santiago e crear pasos máis seguros ata Bertamiráns.

2.2. Os servizos de transporte público

Máis o que aquí nos ocupa está enfocado cara a procura de solucións aos servizos de transporte público metropolitano que se ofrecen actualmente a través do “Plan de Transporte Público de Galicia” (CIV, 2018). Para a área de Santiago, este plan recolle unha zonificación metropolitana das tarifas específica baseada en saltos por grupos de concellos, estendéndose o modelo ata capitais comarcais anexas como Negreira, Ordes e Padrón, con gran relación con Santiago. No que corresponde ás liñas e ás frecuencias dispoñibles, a percepción xeral e que estas son insuficientes e que nos principais núcleos da área existe unha clara falta de oferta de servizos.

Como exemplo da ineficacia do actual sistema de transportes da área temos un caso en Ames, na que tamén existiu unha liña do transporte público santiagués ata Ortoño dende Laraño (P2) como existen en Teo. Esta liña foi recortada polo goberno autonómico de forma unilateral durante a pandemia da COVID-19 sen ofrecer ningunha alternativa ao concello amesán. Este viu suplidos eses servizos cun escaso minibús autonómico procedente de Rois que viu variada a súa liña para cubrir estes destinos, e logo, como solución final, cunha nova liña cun trazo semellante a ese paso da P2 a través dun convenio de Ames coa Xunta.

Este tipo de situacións deberían atallarse cambiando a forma na que o modelo de transporte público é tratado na área, comezando por considerar a área urbana coma un espazo funcional único. Así, poderíanse comezar a ofrecer servizos de índole urbana en todo o seu territorio que conecten as diversas vilas entre elas e o núcleo central de forma integrada co transporte urbano de Santiago.

A mellor solución no caso de só optar pola integración dos servizos de transporte atoparíase na creación dun consorcio de transportes, mais coa creación dunha área urbana unificada con base legal abríríanse máis posibilidades para a ordenación alén da mobilidade e os transportes.

Toda esta situación e plans resumen a situación xeral que podemos atopar dentro da mobilidade da área urbana de Santiago de Compostela, máis o caso de Ames presenta unha realidade máis destacada dentro da mesma polas súas características especiais dentro de Galicia e da propia área. Por iso, imos centrar nel esta análise.

3. Ames: transporte e mobilidade nun concello emerxente

O concello de Ames presenta unha situación peculiar en Galicia debido á súa demografía, especial dentro do caso galego ao presentar un saldo vexetativo positivo. É un dos poucos nos que a súa poboación non só crece pola inmigración, senón que nel danse un maior número de nacementos que de defuncións, provocando que sexa un dos poucos en Galicia que crece todos os anos por conta propia.

Esa situación de continuo crecemento tamén está presente nos seus problemas de mobilidade, sendo un concello con dous núcleos urbanos diferenciados que naceron como cidades dormitorio, pero que agora creceron e aumentaron os seus servizos propios con espazos comerciais e de servizos públicos, e no caso do Milladoiro, tamén industriais co Polígono do Novo Milladoiro.

As deficiencias son claras nun concello que creceu mirando cara o núcleo central, Santiago, no que moitos dos posibles residentes ou non podían mercar unha vivenda ou simplemente non había unha dispoñible. En Ames xuntáronse tanto crecementos densos, estando sobre todo presentes no Milladoiro, que pola súa proximidade a Santiago actúa case como un barrio máis desta; como de baixas densidades ou en ‘sprawl’, presentes en urbanizacións como A Aldea Nova ou Agro do Muíño, ou en ocupacións recentes do solo con novas vivendas en moitos núcleos tradicionais.

Esta situación comezou na década de 1990, cando un concello de Ames con 10.011 habitantes (IGE, 2022) iniciou un proceso de urbanización moi rápido e agresivo. Primeiro sucedeu no Milladoiro, que a principios dos anos 2000 xa tiña os seus polígonos residenciais e industriais case completos, e logo na capital municipal, en Bertamiráns, que nesa mesma década comezou o seu crecemento urbano e demográfico. Hoxe en día ambos núcleos suman 22.851 veciños sobre o total de 32.486 que Ames rexistrou no 2023, triplicando ese rexistro do 1990.

O resto deses veciños residen maioritariamente en núcleos rurais e dispersos, máis polo menos un cuarto deles residen nas distintas urbanizacións do concello. As máis destacadas son Pedra Dourada e O Bosque Animado en Covas, O Agro do Muíño, As Mimosas e, sobre todo, Aldea Nova, na que residen 861 persoas (IGE, 2023b).

Toda esta realidade demográfica presentada xunta núcleos compactos con outros dispersos e unha elevada presenza de núcleos rurais a pesar de desenvolverse nun concello relativamente pequeno, de menos de 100km². Esta situación leva a que a ordenación dos servizos de transporte no concello de Ames sexa complexa, en especial á hora de dotar de servizos igualitarios a todos os veciños. Máis isto non xustifica que os principais servizos, os que conectan os dous principais núcleos urbanos entre si e con Santiago de Compostela, sexa tan deficientes e escasos.

Ames necesita tanto de intervencións internas como externas para que o seu servizo de transporte público sexa competitivo e atractivo e reduza o elevado número de desprazamentos en vehículo privado que se dan dende todo o concello. Cabe destacar que pola AG-56, no seu tramo entre Pardiñas e Bertamiráns, circulan 33.070 vehículos ao día (Xunta, 2023), o número máis elevado nesta rede de autovías autonómicas.

Para logralo, unha das primeiras iniciativas do concello amesán en materia de mobilidade foi a realización dun Plan de Mobilidade Urbana Sustentable (PMUS) (ver figura 3). Este foi aprobado no ano 2021 e desenvolveu unha serie de propostas para mellorar e trocar a mobilidade do municipio na procura dun modelo máis sustentable ao actual baseado no vehículo privado, centrándose sobre todo nos casos urbanos do Milladoiro e Bertamiráns.

Figura 3. Portada do Plan de Mobilidade Sustentable do Concello de Ames (PMUS)



Fonte: Concello de Ames.

3.1. As infraestruturas de transporte

No correspondente ás infraestruturas peonís e ciclistas, o PMUS céntrase máis en solucións para a adaptación ás novas realidades da accesibilidade e mobilidade nos núcleos urbanos, rebaixando beirarrúas, creando pasos de peóns elevados e humanizando espazos ata o de agora residuais, inconexos ou mal rematados. Aínda así, si se reserva un espazo para definir unha serie de áreas de actuación para a creación de itinerarios peonís e ciclistas destacados en todo o concello, creándose nove peonís e tres ciclistas.

Outras actuacións que afectaron á mobilidade municipal recente estiveron significadas nas humanizacións, que no caso de Ames, todas levaron polémica, tanto as realizadas como as que se están a facer. A primeira foi a remodelación da denominada “Améndoa Central de Bertamiráns”, que incluíu a reforma das prazas da Maía e do Concello, da Avenida da Maía, e das Rúas Ameneiral, Alcalde Lorenzo, Entrerríos e de actuacións complementarias na Rueiro e na Travesa e Avenida da Peregrina.

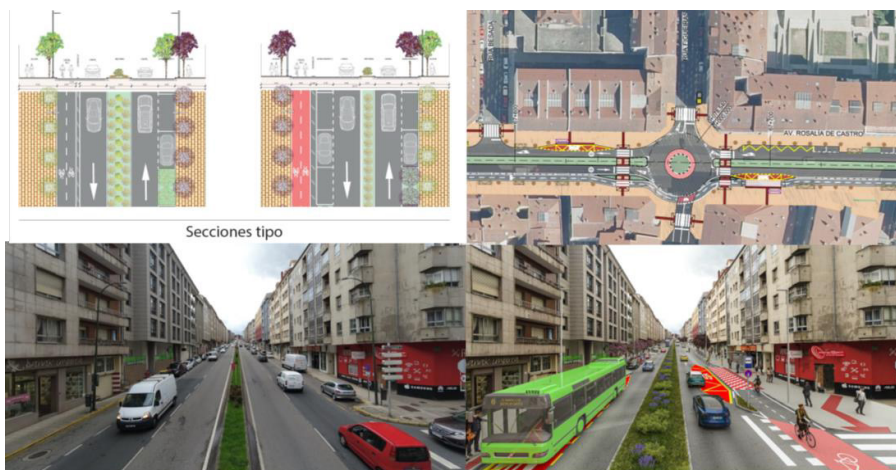
Esta actuación foi comunicada como un novo espazo máis verde e máis amable no corazón do núcleo promovido con fondos da EDUSI, máis a actuación só se reduciu a unha mellora dos acabados dos elementos xa existentes e na eliminación de prazas de aparcamento e redución do ancho dos carrís, que non de carrís, na estrada xeral, a Avenida da Maía.

A actuación de máis impacto na obra rematou sendo a peonalización da Rúa Ameneiral, na que se celebra o mercadillo da vila e que si recibiu unha humanización completa. A Avenida da Maia mantén a súa disposición cunhas beirarrúas pouco máis amplas e ocupadas por elementos secundarios e a parada do taxi municipal, que antes se atopaba na Rúa do Alcalde Lorenzo.

Máis a maior problemática e conflitividade vivida en Ames atópase arredor da reforma da Avenida Rosalía de Castro do Milladoiro, a N-550, a través dunhas obras solicitadas polo concello de Ames mais promovidas polo Ministerio de Transportes do Estado español como dono da vía.

Canto aos detalles da reforma (ver figura 4), na súa proposta oficial pódese observar un ambicioso deseño que suporía unha verdadeira humanización desta arteria, cunha redución a só un carril por sentido, a creación de rotondas nos dous cruces máis conflitivos, maior número de pasos de peóns, carril bici e maior infraestrutura verde. O problema é o intenso tráfico que soporta a vía, que é de 25.074 veh./día (MITMA, 2022) e que xa provoca enormes retencións á entrada e saída da vila a calquera hora punta.

Figura 4. Proposta de reforma da Avenida Rosalía de Castro (N-550) do Milladoiro



Fonte: MITMA e Concello de Ames

Esa situación só se verá agravada no futuro con esta obra, por que utilizar o Corredor das Galanas como alternativa terá como consecuencia non só a posibilidade de colapso dunha vía que só ten agora un carril por sentido, senón que parte dese tráfico continúe polo viario municipal rural e estreito de Pardiñas e Laraño en Santiago, ou aumente a xa densa circulación da AG-56. A Xunta mostrou oposición a este proxecto ao non contar cun estudo de afección á mobilidade xeral do territorio e pola incidencia que terá sobre as súas estradas,

chegando a afirmar que se esa é a solución definitiva, tería que desdobrar o mencionado corredor.

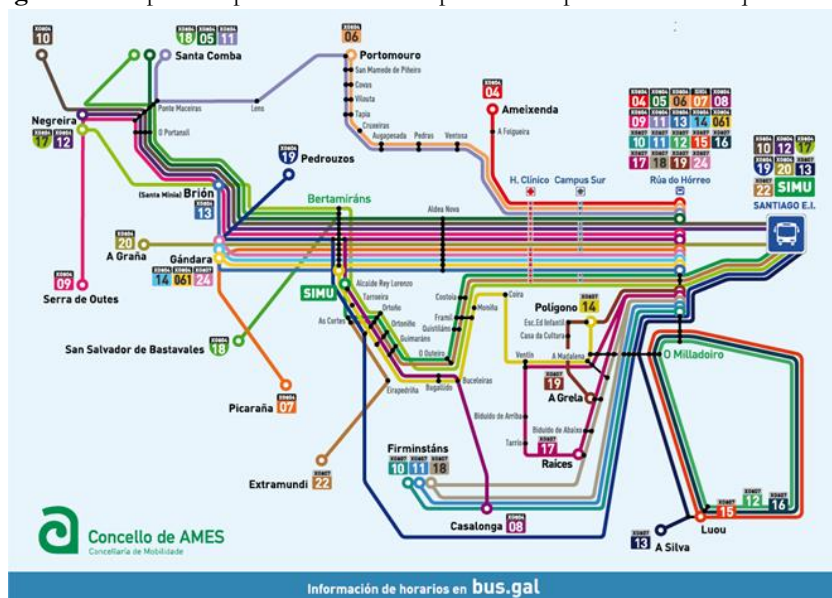
Como xa se mencionou anteriormente, a solución a esta desavinza estaría en que o Estado se comprometese a conectar o enlace do Corredor das Galanas e a N-550 coa AP-9, desviando todo o tráfico da nacional directamente cara a autoestrada e estendendo o tramo sen peaxe de Santiago Sur a Milladoiro Sur e que actúe como variante desta vila. O concello de Teo poderase ver beneficiado non só na nacional, senón tamén cunha conexión ata Cacheiras (AG-58), tendo en conta que a actuación, realizándose integramente sobre este concello, non debe de estar orientada só a dar servizo e aliviar os tráfico de Ames e da N-550.

A outra solución, que neste caso sería só temporal, estaría no levantamento das peaxes de Padrón se non se levantan a totalidade das mesmas na AP-9. Esta buscaría eliminar os tráfico de maiores distancias e procedentes do Barbanza que prefiren circular pola nacional evitando as elevadas peaxes da autoestrada (2,85€). Esta solución sería un parche e tería un alcance relativo, especialmente tendo en conta que a peaxe en dirección Santiago atópase en Teo, e sería necesario cruzala aínda que se expedise un ticket que exima do pago en Padrón (o cal tamén pode ser esquecido ao atoparse as barreiras de acceso sempre erguidas).

3.2. Os servizos de transporte público

En materia de transporte público, o PMUS incluía distintas propostas das que por agora só unha foi completada, a creación dun mapa de liñas ao estilo dunha rede de metro, o cal se pode observar na Figura 5. Neste mapa pódese ollar sobre todo como todas as liñas levan a Santiago salvo pequenas excepcións, como a liña que conecta Bertamiráns co Polígono do Novo Milladoiro.

Figura 5. Campaña de promoción do transporte metropolitano ‘O Bus que me leva’



Fonte: Concello de Ames. URL: www.bus.gal

Esta distribución deixa ver que existen moitas liñas, máis o problema recae nos servizos que se ofrecen e como se ofrecen. Por exemplo, as tres liñas que recollen os fluxos das parroquias rurais do norte do concello apenas teñen servizos, catro diarios máximo, e ningunha delas conecta aos veciños do rural cos seus servizos municipais en Bertamiráns. A maior parte destes veciños que non posúen vehículo privado ou non poden conducir toman alternativas como o taxi ou dependen de familiares para facer estes desprazamentos.

Dentro do PMUS tamén se inclúe unha proposta para crear unha rede municipal de transporte urbano por autobús. Esa rede tería tres liñas que conectarían o concello de norte a sur, tendo todas paso por Bertamiráns e O Milladoiro, pero tomando distintos pasos polas parroquias rurais, sobre todo do norte, na que unha liña tería a súa cabeceira na Ameixenda, outra en Piñeiro, e a última en Agrón.

Máis esta non semella a distribución máis lóxica para un servizo de transporte urbano, Bertamiráns e O Milladoiro veríanse claramente beneficiadas tendo tres liñas de conexión, máis o resto de espazos rurais quedarían máis descolgados. Polo tanto, este sistema podería simplificarse cunha liña regular máis directa, incluso circular, entre O Milladoiro e Bertamiráns, e co deseño de liñas de transporte á demanda para o rural norte do concello que teñan como finalización

os principais servizos de Bertamiráns, nos que tamén poderán facer intercambios se procuran ir ao Milladoiro ou Santiago.

Neste plan pódese observar o peso primordial do Milladoiro e Bertamiráns para a articulación do concello, máis o seu rural está falto de maior planificación e propostas de actuación concretas fora dos eixos xerais aquí enunciados. No eido dos transportes a solución recae tanto na promoción municipal que se realice dun modelo propio, como dos acordos aos que se chegue co ente autonómico para mellorar as frecuencias e servizos xerais que se ofrecen en todo o termo municipal.

Isto último ten especial incidencia para Bertamiráns e en especial para O Milladoiro. Esta vila presenta unhas liñas colapsadas a pesar de atoparse a apenas cinco quilómetros do centro de Santiago. Bertamiráns en cambio está falto de maiores frecuencias e de maior capacidade nas horas de maior demanda, atendendo en especial ao seu continuo e relativamente recente crecemento.

4. Conclusións: cara unha mobilidade máis sostible en Ames

As ideas que se poden concluír arredor desta situación levan a pensar en que Ames ten dous grandes desafíos con respecto á súa mobilidade en transporte urbano: conectar aos seus veciños cunha rede interna e atractiva, e conseguir unha mellor integración dos seus servizos interurbanos, aumentando as frecuencias e conseguindo que estes sexan máis atractivos fronte ao vehículo privado.

Con respecto a esta segunda idea moitos son os factores a ter en conta, e poucos están directamente vencellados ás institucións municipais, que se ben pode solicitar melloras e variacións nas liñas, estas non teñen a decisión final sobre as mesmas, sendo algo que recae sobre as institucións autonómicas. A principal solución que se debería de procurar con respecto a esta problemática estaría na integración real dos servizos de transporte da área urbana, e iso pasa polo impulso dun consorcio de transportes intermunicipal que polo menos incluía os cinco principais concellos mencionados.

Este consorcio de transportes permitiría que as liñas autonómicas que actualmente se ofrecen entre os principais núcleos urbanos da área, que en moitos casos teñen distintas funcións e destinos máis aló destes núcleos, sexan substituídos por liñas regulares urbanas que cubran eses núcleos urbanos. No caso de Ames, a prioridade estaría en dotar a Bertamiráns dunha liña regular con entre unha e dúas frecuencias á hora en día laboral que tamén se estendese ata Brión.

No correspondente ao Milladoiro, dúas poderían ser as liñas, unha que circulase pola Avenida do Muíño Vello e Novo Milladoiro e dese servizo ás zonas

residencias da parroquia de Biduído como As Mimosas, e outra que transcorre pola Avenida de Rosalía de Castro, o espazo máis densamente poboado do concello de Ames, e continúa pola N-550 en Teo ata Osebe e Firmistáns (Ames).

A primeira liña, como a de Bertamiráns, tería entre unha e dúas frecuencias á hora, mentres que a segunda debería ter entre dúas e tres tendo en conta a enorme demanda que se esperaría dela. No resto de concellos da área tamén se promoverían servizos similares para Sigüeiro e os principais núcleos teenses en todo o eixo da AC-841, da mesma forma estas liñas levarían vencelladas actuacións singulares para ampliar a rede de infraestruturas necesarias para ofertar o servizo, que nalgúns casos deberían ser amplas e destacadas para dar cabida aos distintos servizos necesarios.

Aquí entra en xogo tamén o primeiro obxectivo, a rede interna, que xa foi definida no terceiro punto, e como se realizarán as conexións entre os distintos servizos e os autonómicos que aínda seguirán existindo. Para isto debería promoverse que haxa unha serie de espazos centrais en cada núcleo onde se realicen con maior intensidade os desprazamentos. No caso de Bertamiráns ese espazo sería a Avenida e Praza da Maía, mentres que no Milladoiro sería a intersección da Avenida Rosalía de Castro coas Rúas da Cruza e Figueiras.

Con respecto á rede interna amesán preséntanse dúas variables, unha na que este presente un consorcio de transportes e outra na que non. No segundo caso o concello de Ames debería de promover dende cero todo un servizo propio de transporte urbano, creando unha empresa municipal ao estilo de TUSSA en Santiago ou delegando o servizo das liñas a unha empresa externa.

Pola contra no primeiro, a través da existencia dunha institución supramunicipal, os deberes do concello de Ames estarían na definición, promoción e inversión nas liñas propostas, máis esa empresa de transporte público e o material rodante estarían incluídos dentro da rede do consorcio. Poderíase dicir que Ames poría a financiación dunhas liñas que só transcorrerán polo seu territorio, máis a xestión das mesmas recaerá na institución conxunta.

Con respecto ao transporte urbano tamén hai que facer crítica tanto do servizo actual dos urbanos de Compostela coma da pouca flexibilidade que a Xunta presenta ante a creación de liñas urbanas intermunicipais. Situacións que por si mesmas lastran as poucas capacidades que ten o transporte público da capital galega, e máis se nel se fan reducións nas poucas liñas que acceden aos concellos anexos, neste caso ao de Ames coa redución da P2.

Así só se segue a aumentar o atractivo do vehículo privado na área, e non se espera que o novo contrato do transporte público urbano santiagués mellore esta situación. Aínda así este si suporá unha renovación dos servizos urbanos, onde

destaca unha nova liña entre O Porto de Conxo, xunto ao Milladoiro, e o Sigüeiro santiagués, que de seguro recibirá usuarios de ambas vilas limítrofes; e a revolución dos rurais coa creación de liñas alimentadoras das urbanas para dotalos de servizos.

Finalmente, cabe destacar o outro obxectivo vencellado á mobilidade, a mellora das mobilidades brandas a pé e en bicicleta. A dispersión do concello de Ames permitiu que exista unha rede peonil bastante extensa, máis faltan mellores conexións e itinerarios entre os distintos núcleos rurais e urbanos, sobre todo faltando itinerarios peonís seguros en espazos nos que as estradas coinciden en espazos forestais con núcleos en ambos extremos.

No caso dos carrís bici, ademais do que se está a realizar na Avenida Rosalía de Castro do Milladoiro, existe un en Bertamiráns, na DP-0205 ata o Agro do Muíño que se debería continuar ata O Milladoiro. Este xa está contemplado no PMUS e converterase tanto nun eixo de mobilidade sustentable como nun espazo seguro segregado da estrada para a mobilidade entre os dous núcleos urbanos.

Estes desafíos en mobilidade marcarán o concello de Ames nos vindeiros anos. O tempo e a vontade política dirán se todas estas problemáticas son resoltas, ou se Ames continúa a ser un municipio de desenvolvementos urbanos dispersos e sen os necesarios servizos de transporte público que permitan reducir o número de desprazamentos nas estradas da área.

Bibliografía

Concello de Ames (2021). *Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) del Municipio de Ames*. Bertamiráns.

Concello de Ames (2021). *Propuestas del Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) del Municipio de Ames*. Bertamiráns.

Concello de Ames (2022). *HUMANIZACIÓN N-550. Travesía de Milladoiro*. MITMA e Concello de Ames. Bertamiráns. Dispoñible en: https://www.concellodeames.gal/sites/default/files/noticias/adjuntos/2023/03/presentacion_humanizacion_milladoiro.pdf [28 de Novembro, 2024].

Concello de Ames (2022). *O bus que me leva!*. PNG. Bertamiráns. Dispoñible en: <https://www.concellodeames.gal/sites/default/files/documentos/adjuntos/2022/11/mapa-lineas-bus.png> [23 de Novembro, 2024].

Consellería de Infraestruturas e Vivenda (2016). *Estratexia en Materia de Mobilidade Alternativa de Galicia*. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela: CIV.

- Consellería de Infraestruturas e Vivenda (2016). *Estratexia para o fomento da mobilidade sostible na comarca de Santiago de Compostela e concellos limítrofes*. Estudo ámbito de Actuación e Identificación de Sendas. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela: CIV.
- Consellería de Infraestruturas e Vivenda (2018). *Plan de Transporte Público de Galicia*. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela: CIV.
- Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda (2003) *Plan Sectorial da Rede Viaria de Santiago, Ames e Teo*. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela: CPTOPV.
- González Harguindey, J. (2015). *El sistema urbano en el noroeste de España: tesis doctoral*. Tese doutoral. UDC, Universidade da Coruña. Dispoñible en: <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/15433> [21 de Novembro, 2024]
- Instituto Galego de Estatística (IGE) (2022). *Series históricas de poboación. Poboación para Galicia, provincias, comarcas e concellos*. Dispoñible en: <https://www.ige.gal/igebdt/selector.jsp?COD=1558&c=0201001002> [19 de Novembro, 2024]
- Instituto Galego de Estatística (IGE) (2023a). Cifras oficiais de poboación a 1 de Xaneiro. Ano 2023. Dispoñible en: [https://www.ige.gal/igebdt/esq.jsp?idioma=es&c=0201001002&ruta=verPpalesResultados.jsp?OP=1&B=1&M=&COD=589&R=9913\[all\]&C=0\[all\]&F=T\[1:0\]&S=&c=0201001002](https://www.ige.gal/igebdt/esq.jsp?idioma=es&c=0201001002&ruta=verPpalesResultados.jsp?OP=1&B=1&M=&COD=589&R=9913[all]&C=0[all]&F=T[1:0]&S=&c=0201001002) [19 de Novembro, 2024]
- Instituto Galego de Estatística (IGE) (2023b). *Nomenclátor estatístico de Galicia*. Ano 2023. Dispoñible en: <https://www.ige.gal/igebdt/esq.jsp?paxina=003003002&c=-1&ruta=nomenclator/nomenbuscar.jsp> [19 de Novembro, 2024]
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2022). *Mapa de tráfico 2022*. MITMA. Dispoñible en: <https://mapatrafico.transportes.gob.es/2022/> [21 de Novembro, 2024]
- Xunta de Galicia (2023). *Memoria de Tráfico da Rede Autonómica de Estradas de Galicia*. Santiago de Compostela: CIV. Dispoñible en: https://vivendaeinfraestruturas.xunta.gal/c/document_library/get_file?folderId=1646706&name=DLFE-52166.pdf [21 de Novembro, 2024]

Diez proposiciones sobre la segregación residencial y sus efectos

Oriol Nel·lo

Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona

1. Introducción

La desigualdad social constituye uno de los principales problemas de las ciudades contemporáneas. En el espacio urbano la desigualdad se refleja, mantiene y reproduce a través del fenómeno de la segregación residencial. Por ello, toda política que tenga por objetivo mejorar y hacer más equitativas las condiciones de vida en la ciudad deberá plantearse necesariamente como lidiar con las causas y los efectos de la segregación. Para hacerlo resulta imprescindible, por una parte, comprender la naturaleza y las consecuencias de este fenómeno y, por otra, contar con las condiciones materiales y la voluntad política para enfrentar los retos que del mismo se derivan.

En la presente aportación formulamos diez proposiciones sobre la segregación residencial, derivadas de los estudios académicos y la práctica política que hemos podido desarrollar a lo largo de las dos últimas décadas en relación a esta cuestión crucial.

2. La segregación residencial es un fenómeno consubstancial al proceso de urbanización capitalista

La concentración de los grupos sociales más vulnerables en algunas áreas de la ciudad tiene su origen en la dinámica de segregación residencial, es decir, la tendencia de los grupos sociales a separarse sobre el espacio urbano en función de su capacidad de escoger lugar de residencia. Ésta, a su vez, se halla condicionada principalmente por dos factores: los ingresos de las personas y las familias, por un lado, y los precios del suelo y la vivienda, por otro. Lejos de ser un fenómeno coyuntural en el tiempo, específico de algunas áreas urbanas y concerniente solo a los sectores más desfavorecidos de la población, la segregación urbana en general y la segregación residencial en particular constituyen rasgos consubstanciales del proceso de urbanización capitalista y condicionan el comportamiento de todos los grupos sociales. Tanto es así, que la estructura y el funcionamiento de nuestras ciudades se explica, en buena medida, por las dinámicas de segregación en el acceso a la vivienda y el uso del espacio urbano (Harvey, 1973; Secchi, 2013; Oberti & Preteceille, 2016).

3. Las relaciones entre la desigualdad social y la segregación residencial son complejas y no lineales

La segregación está estrechamente ligada a las desigualdades sociales, pero dicha relación no es necesariamente lineal ni inmediata. En primer lugar, la relación entre desigualdad y segregación es mediada por el régimen urbano y por la planificación urbanística, de modo que políticas urbanas y de vivienda más liberales o más social-demócratas, por ejemplo, pueden condicionar la ubicación de los grupos sociales sobre el espacio. Por otra parte, los efectos de la desigualdad sobre la segregación pueden producirse de forma retardada en el tiempo, hasta en lapsos de una década. Por último, el incremento de la desigualdad no necesariamente resulta en un aumento de la segregación: por el contrario, pueden darse casos en que el incremento de la primera favorezca la reducción de la segunda, por ejemplo, a través de procesos de gentrificación que, al menos de forma temporal, comporten una reducción de la separación física entre hogares con niveles de ingresos diversos. Por otra parte, políticas públicas de vivienda muy activas, que favorezcan la reducción de la desigualdad en el derecho a la casa, pueden incrementar la segregación si las operaciones de vivienda social se realizan de forma concentrada sobre el espacio (Tammaru et al., 2016; Van Ham et al., 2022 ; Nel·lo & Sabatini, 2022).

4. La segregación es un fenómeno estructural, que afecta a todos los grupos sociales, presenta notables continuidades espaciales, tiende a agravarse y a alcanzar la escala metropolitana

En cualquier caso, se puede afirmar que hoy, en las ciudades españolas (Ariño & Romero, 2016; Blanco & Nel·lo, 2018; Nel·lo, 2021; Blanco & Gomà, 2022) y del conjunto de Europa (Tammaru et al. 2016; Van Ham et al. 2022), la segregación residencial es un fenómeno caracterizado por cinco rasgos principales:

- Se trata de una dinámica *estructural* que ha estado presente a lo largo del todo el proceso de urbanización contemporáneo. Así, la segregación residencial precede de lejos a las crisis recientes -la gran recesión posterior a 2008 y la pandemia Covid-19- aunque éstas hayan podido contribuir a exacerbar las causas y agravar los efectos del fenómeno..
- La segregación, según los estudios comparativos disponibles para las grandes ciudades europeas y españolas, *tiende a profundizarse* en la mayoría de casos. La financiarización del mercado de la vivienda, las restricciones de los créditos hipotecarios, la irrupción de los alojamientos para uso turístico y la parvedad (o la concentración) de las políticas destinadas a promover vivienda asequible contribuyen de manera destacada a agravar la situación.

- Lejos de afectar sólo a los hogares más vulnerables, la segregación *conciérne a todos los grupos sociales*. De hecho, en muchas ocasiones, la separación entre los grupos sobre el espacio urbano es debida más a la secesión de los ricos que al confinamiento de los pobres en determinadas áreas de la ciudad.
- La segregación presenta unas acusadas *continuidades espaciales y temporales*, de modo que los barrios o áreas que se han visto especializadas como ámbito residencial de población de un determinado nivel de renta tienden a mantener esta especialización a lo largo de períodos muy largos. En las áreas urbanas españolas, los barrios donde se concentran las situaciones de mayor vulnerabilidad y exclusión social corresponden de manera muy mayoritaria por tres tipos de tejidos: centros históricos degradados, polígonos de vivienda de masa y áreas surgidas de procesos de urbanización espontánea y de autoconstrucción.
- Por último, la segregación, al conjugarse con la expansión de las áreas urbanas y la integración del territorio, ha alcanzado hoy decididamente una *escala metropolitana*. De este modo, los territorios que se ven especializados socialmente ya no son sólo las calles de un barrio, o los barrios de un municipio, sino municipios y ejes metropolitanos enteros respecto al conjunto de la metrópolis.

5. El "efecto barrio": la segregación, no es solo reflejo y sino también causa de la desigualdad

El debate sobre el denominado "efecto barrio" ha confrontado los argumentos de los autores que consideran que la segregación no es más que el reflejo espacial de las desigualdades (Cheshire, 2007) y aquellos que han afirmado que la segregación contribuye también a mantenerlas y reproducirlas (Atkinson & Kintrea, 2001; Soja, 2010; Secchi, 2013). Las evidencias aportadas por los estudios realizados en las grandes ciudades españolas -en relación a temas diversos como la educación, la salud, las oportunidades y el acceso a la energía- ponen de relieve la importancia de los factores espaciales como factor que contribuye a mantener e incrementar las desigualdades (Nel·lo, 2021; Blanco & Gomà, 2022). El "efecto barrio" incide pues en las condiciones de vida y las oportunidades de la población. Tiene implicaciones también sobre la capacidad de organización y las actitudes políticas de la ciudadanía. Éstas dependen no sólo de las necesidades, sino también de las capacidades de la población de cada barrio que, a su vez, están condicionadas por el capital social del que el vecindario dispone (Blanco et al., 2016). Los recientes trabajos sobre el impacto social y territorial de la pandemia Covid-19 han confirmado tanto la relación entre la vulnerabilidad social de los barrios y la extensión de los contagios, como entre

el bajo nivel de renta y la menor capacidad de organización de la ciudadanía (Nel·lo & Checa, 2022).

6. Para hacer frente a las causas y efectos de la segregación se requieren tanto políticas estructurales como políticas urbanas específicas

La evidencia de que la segregación no es sólo un síntoma sino un problema en sí misma, indica la necesidad de hacerle frente, en primer lugar, a través de políticas estructurales - como las fiscales y de regulación del mercado laboral-destinadas a incidir en la distribución general de la renta y a reducir las desigualdades sociales en términos de ingresos y de patrimonio. Ahora bien, para hacer frente a la segregación y sus efectos deben llevarse a cabo, también, políticas urbanas de carácter específico en los barrios donde se concentra la población con mayores necesidades de atención social. Dichas políticas, para ser efectivas, deben proponerse dos objetivos. En primer lugar, mejorar las condiciones de vida de los barrios vulnerables, incidiendo de forma directa en las desigualdades sociales y territoriales. En segundo lugar, actuar sobre las causas de la segregación, a través de la ecualización de los niveles de servicios, accesibilidad y dignidad urbana de la ciudad en su conjunto (Porcel, Antón-Alonso & Muñoz, 2020).

7. La desigual distribución de los recursos locales supone un obstáculo primordial para las políticas de rehabilitación.

Desde el ámbito local, el primer problema para el desarrollo de las políticas de rehabilitación son los recursos disponibles. Como es sabido, en nuestro país los ámbitos metropolitanos se caracterizan, en la inmensa mayoría de los casos, tanto por la integración e interdependencia del territorio como por la fragmentación administrativa y la carencia de instrumentos de gobierno integrado. En este contexto, los recursos per cápita de los que disponen los municipios son muy desiguales, de modo que los estudios disponibles, por ejemplo, para los ámbitos metropolitanos de Barcelona (Checa, Donat & Nel·lo, 2022) o de València (Nel·lo & Donat, 2023), muestran que los recursos per cápita de algunas localidades doblan los de las localidades vecinas. El origen de estas desigualdades se deriva, en buena medida, de la dependencia de la financiación local de una serie de impuestos estrechamente relacionados con el valor del suelo y la vivienda (Vilalta, 2015). Así, los municipios donde, debido a los precios de la vivienda relativamente más asequibles, se asientan los grupos sociales más vulnerables son aquellos que disponen, en términos relativos, de una menor base fiscal y menores recursos para prestar los servicios que esta población necesita.

8. Para desarrollar políticas de rehabilitación frente a la segregación es imprescindible la cooperación interadministrativa y la consolidación fiscal a escala metropolitana

La combinación entre las dinámicas metropolitanas, la segregación residencial y la fragmentación administrativa hace imprescindible que las políticas de rehabilitación tengan un alcance, al menos, metropolitano o regional. Para comprobarlo basta tomar, por ejemplo, el caso del ámbito metropolitano de Barcelona, donde las políticas de rehabilitación han alcanzado desde hace años un vigor y alcance excepcional en el contexto ibérico (Nel·lo, 2018). Cataluña había contado en la primera década del presente siglo con una Ley de Barrios que permitía a los municipios realizar políticas de rehabilitación en las áreas urbanas más vulnerables, a través de aportaciones substantivas de recursos por parte del gobierno de la Generalitat. Esta política, que se desarrolló entre 2004 y 2010, fue interrumpida el año 2011, con la aplicación de las políticas de austeridad. Ante la persistencia de la problemática y la falta de apoyo por parte de la administración autonómica y estatal, el Ayuntamiento de Barcelona decidió emprender por su cuenta un Plan de Barrios. Este se ha ejecutado a partir de 2016 con resultados favorables y una inversión total de 300 millones de € (Nel·lo, Cruz & Blanco, 2020). Como es obvio, a la hora de mejorar las condiciones de vida en los barrios más vulnerables, dicho Plan ha debido contar no sólo con la voluntad política del consistorio, sino con los recursos de toda la ciudad. Ahora bien, este mismo ejercicio resulta imposible de realizar en la mayoría de barrios vulnerables del área y la región metropolitana de Barcelona. Buena parte de estos barrios se encuentran en situaciones similares o peores que los de la capital, pero se hallan en municipios que no cuentan con los mismos recursos, lo cual hace imposible que puedan emprender políticas de rehabilitación por su cuenta. En el resto de las áreas metropolitanas españolas la situación es todavía más precaria. Por ello, se puede concluir que sin cooperación interadministrativa y mecanismos de perecuación fiscal de escala metropolitana o regional resulta hoy muy difícil llevar a cabo políticas efectivas de rehabilitación urbana.

9. Las políticas de rehabilitación deben contar con recursos específicos, intervenir de forma transversal, implicar al vecindario, aplicarse de manera continuada y basarse en el principio de subsidiariedad

La experiencia acumulada a lo largo de los años -a través de los programas URBAN, Ley de Barrios, Pla de Barris y otros- indica que plantear las políticas de rehabilitación a la escala adecuada es una condición necesaria, pero no suficiente para su eficacia. Así, las luces y las sombras que a lo largo del tiempo han conocido los programas de rehabilitación muestran que estos, para tener alguna posibilidad de éxito, deben reunir una serie de condiciones básicas

(Nel·lo, 2010; Tosics, 2015). Pese a la dificultad de establecer reglas generales en este campo, dichas condiciones pueden resumirse en las cinco siguientes:

- Disponer de *recursos específicos* suficientes para hacer frente a las necesidades de proyectos de rehabilitación integral de los barrios que forman parte del programa (como términos de referencia es bueno recordar que la media de recursos asignados a cada barrio a través de la Ley catalana de Barrios en el período 2004-2010 fue de 9,4 M€; en el caso del Plan de Barrios de Barcelona en el período 2016-2020 fue de 13M€).
- Tener la voluntad de *intervenir de forma transversal* sobre todos los aspectos que inciden en las condiciones de vida del barrio: de la educación al espacio público, de la vivienda a la accesibilidad y el medio ambiente, de los equipamientos a la salud y al empleo. Las aproximaciones sectoriales -ya sean de vivienda, de medio ambiente o de energía- han mostrado de forma reiterada sus limitaciones a la hora de conseguir mejoras de conjunto.
- Ser diseñadas, aplicadas y evaluadas con la *implicación directa del vecindario*. Para conseguir éxito las políticas de rehabilitación deben tener a los vecinos como protagonistas y no solo como destinatarios. Así, la ciudadanía de cada barrio además de participar en el diseño de las actuaciones, ha de ejercer un papel determinante en la definición del diagnóstico de partida, el establecimiento de los objetivos, la gestión de las iniciativas, su seguimiento y su evaluación.
- Disponer de un *modelo de gestión* caracterizado por tres rasgos: en primer lugar, proponerse la consecución de resultados a medio y a largo plazo; en segundo lugar, aplicar el principio de subsidiariedad, de modo que todo lo que pueda gestionarse eficientemente por la administración más cercana al barrio no lo sea por una instancia superior; y por último, disponer de mecanismos de evaluación interna y externa, tanto durante la ejecución de las actuaciones como al final de las mismas.

10 El riesgo de los efectos indeseados o perversos de las políticas de rehabilitación no puede ser excusa para aceptar las malas condiciones de vida en los barrios

Las políticas de rehabilitación urbana son sólo uno de los factores que inciden en la evolución de la ciudad y sus barrios. Estas políticas tienen un alcance forzosamente limitado y deben hacer frente a menudo a tendencias socioeconómicas de fondo o eventos generales que empeoran las condiciones de vida en los barrios, pese a la aplicación de programas integrales de mejora.

Por eso hay barrios que, a pesar de haber sido objeto de reiterados proyectos de rehabilitación, siguen sufriendo graves problemas sociales. Sin embargo, los riesgos de las políticas de rehabilitación pueden derivarse no sólo de su alcance limitado, sino también de su éxito. Así, la mejora de las condiciones de vida en un barrio pueden ser percibidas por el mercado, de manera que se produzca allí un incremento de los precios inmobiliarios que hagan más difícil acceder a la vivienda, tanto a través de la compra como del alquiler (Albet & Benach, 2017). Ello entraña el riesgo de que las políticas de rehabilitación – muy a menudo emprendidas a partir de justificadas reivindicaciones vecinales- puedan acabar teniendo el efecto indeseado de desplazar la población a la que se proponían favorecer (Harvey, 2013). Ante esta disyuntiva, la opción correcta no puede consistir, obviamente, en aceptar el mantenimiento de las malas condiciones de vida en los barrios, por temor a los efectos negativos que pudiera acarrear su mejora. La alternativa debe consistir en conjugar las políticas de rehabilitación con la voluntad de gobernar sus efectos (Indovina & Nel-lo, 2017).

11. Es necesario gobernar las transformaciones suscitadas por las políticas de rehabilitación conjugándolas con otras políticas, especialmente las destinadas a garantizar el derecho a la vivienda

La segregación residencial es uno de los rasgos distintivos de las áreas urbanas españolas, que tiende a mantenerse y a agravarse (López-Gay, Andújar-Llosa & Salvati, 2020). La segregación constituye no sólo un reflejo, sino una de las causas del mantenimiento y la reproducción de las desigualdades sociales. En este contexto, las políticas de rehabilitación de barrios pueden ser un instrumento eficaz para hacer frente a sus causas y efectos, impulsando la equidad, social y territorial, en la ciudad. Para ser efectivas, las actuaciones de rehabilitación - además de contar con la escala, los recursos y características adecuadas- tendrán que coordinarse estrechamente con otras políticas urbanas. Solo así, podrá desarrollarse todo su potencial y será posible gobernar sus efectos, incluidos eventualmente los perversos e indeseados. En particular, resulta imprescindible conjuntar las políticas de barrios con las de vivienda, a través de medidas como las reservas obligatorias de vivienda protegida, el ejercicio del derecho de tanteo y retracto, la rehabilitación con fines sociales, la regulación del alquiler o la limitación del alojamiento turístico. Finalmente, para el impulso de las políticas de barrios es necesaria la voluntad política de reconocer la centralidad de la problemática y las potencialidades transformadoras de las áreas vulnerables. Como se ha dicho, no es posible desarrollar una política para las periferias urbanas, sin poner las periferias en el centro de la política urbana.

Bibliografia

- Albet, A. & Benach, N. (2017); *Gentrification as a Global Strategy: Neil Smith and Beyond*. Londres & Nueva York, Routledge.
- Ariño, A. & Romero, J. (2016); *La secesión de los ricos*. Barcelona: Galaxia de Gutenberg.
- Atkinson, R. & Kintrea, K. (2001). Disentangling Area Effects: Evidence from Deprived and Non-deprived Neighbourhoods. *Urban Studies*, 38(12).
- Blanco, I.; Cruz, H.; Martínez, R. & Parés, M. (2016). El papel de la innovación social frente a la crisis. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 48 (188),
- Blanco, I. & Nel·lo, O. eds. (2018); *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Blanco, I. & Gomà, R., eds. (2022); *¿Vidas segregadas? Reconstruir fraternidad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Checa, J.; Donat, C. & Nel·lo, O. (2022); *La segregación residencial y los recursos municipales*, en I. Blanco & R. Gomà, coord., *¿Vidas segregadas? Reconstruir fraternidad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cheshire, P. (2007); *Segregated Neighbourhoods and Mixed communities. A Critical Analysis*, York, Joseph Rowntree Foundation
- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the City*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Harvey, D. (2012). *Rebel Cities: From the Right to the City to Urban Revolution*. Londres, Verso.
- Indovina, F. & Nel·lo, O. (2017). Gentrification: disaster, necessity, opportunity. Notes for a critical use of the concept. En A. Albet & N. Benach, *Gentrification as a global strategy: Neil Smith and beyond*. Londres & New York, Routledge.
- López-Gay, A.; Andújar-Llosa, A. & Salvati, L. (2020). Residential mobility, gentrification and neighborhood change in Spanish cities: A post-crisis perspective. *Spatial Demography*, 8 (3).
- Nel·lo, O. (2010). The challenges of urban renewal. Ten lessons from the Catalan experience. *Anàlisi Social*, 48 (197).
- Nel·lo, O. (2017). “El proceso de urbanización: motor y expresión de las transformaciones sociales y territoriales”, en Romero, J., coord., *Geografía Humana de España*. València: Tirant lo Blanch.

- Nel·lo, O. (2018). Hacer la ciudad metropolitana: segregación residencial y políticas urbanas en el ámbito metropolitano de Barcelona. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 198, 697-715.
- Nel·lo, O. ed. (2021). *Efecto Barrio. Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Nel·lo, O. & Checa, J. (2022). El binomio imprescindible. Políticas públicas e iniciativas solidarias en España en la pandemia Covid-19. En O. Nel·lo et al., eds. *El apoyo mutuo en tiempos de crisis: la solidaridad ciudadana durante la pandemia COVID-19*. Buenos Aires: CLACSO.
- Nel·lo, O.; Cruz, H. & Blanco, I. (2020). Les polítiques de rehabilitació enfront la segregació: el Pla de Barris de Barcelona. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 63.
- Nel·lo, O. & Donat, C. (2023) Segregación residencial y recursos locales en el área urbana de Valencia: la necesidad de gobernanza metropolitana. *Cuadernos de geografía*, 110.
- Nel·lo, O. & Sabatini, F. (2022). Segregación residencial y políticas urbanas: convergencias y contrastes entre Barcelona y Santiago de Chile. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 68 (3)
- Oberti, M., & Preteceille, E. (2016). *La ségrégation urbaine*. Paris, La Découverte
- Porcel, S.; Antón-Alonso, F. & Muñoz, I. (2021) “Les polítiques de millora de barris a debat”. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 63.
- Secchi, B. (2013); *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Bari: Laterza.
- Soja E. W. (2010); *Seeking spatial justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Sorribes, J. (1985); *Desarrollo capitalista y proceso de urbanización en el País Valenciano*. Valencia: Institució Alfons el Magnànim.
- Stiglitz, J.E. (2012); *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*. Londres: W. W. Norton & Company.
- Tammaru, T., Marcińczak, S., Ham, M. van, Musterd, S., eds. (2016); *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West*. Nueva York: Routledge.
- Tosics, I. (2015). Integrated regeneration of deprived areas and the new cohesion policy approach: An urban contribution to the European Urban Agenda. Bruselas: URBACT.

- Van Ham, M.; Tammaru, T.; Ubarevičienė, R.; Janssen, H., eds. (2021); *Urban Socio-Economic Segregation and Income Inequality. A Global Perspective*. Cham: Springer.
- Vilalta, M. (Ed.). (2015). *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles*. Barcelona: Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona.

Reimaxinando a política de vivenda: Reducir a distancia entre as realidades e as políticas

Cristina Botana Iglesias

Grupo ANTE. Facultade de Xeografía, Universidade de Santiago de Compostela

1. Introducción

O acceso á vivenda asequible en condicións adecuadas é un dos principais desafíos das políticas públicas e territoriais no momento actual. Alén de que resulta imprescindible unha vontade política explícita nas escalas estatais e autonómicas, a capacidade dos municipios neste ámbito posúe un relevante potencial transformador.

Os efectos das políticas de vivenda pública, minguantes e obsoletas, e a especulación voraz coa vivenda impactan nos municipios perimetrais das cidades que absorberon grandes continxentes de poboación urbana nas últimas décadas, producindo novas lóxicas de expulsión. A este proceso súmase a cronificación dos problemas de infravivenda e precariedade residencial xa existentes, herdados dos ciclos de crises anteriores.

Este capítulo analiza as transformacións actuais no ámbito da vivenda en Galicia, con exemplos concretos da situación no municipio de Ames, núcleo perimetral á cidade de Santiago de Compostela. A análise trata de conectar as necesidades da vida cotiá coa planificación habitacional, proponendo un enfoque integral que reconece a diversidade convivencial, as dinámicas demográficas e os retos territoriais específicos de contextos urbanos e periurbanos.

Propóñense catro claves para a mellora das políticas públicas: a actualización das ferramentas para que respondan ás novas tendencias habitacionais, a integración da perspectiva de xénero no deseño e nas normativas, a mobilización de recursos desaproveitados como a vivenda baleira e a mellora da atención á infravivenda. A través destas cuestións chave, o artigo busca contribuír ao deseño de políticas públicas máis inclusivas, eficaces e adaptadas á realidade dos municipios galegos, especialmente en contextos de cidades medias e vilas, para acadar estratexias alternativas que acorten a distancia entre os problemas e as políticas públicas.

As políticas de vivenda caracterízanse por ser políticas públicas de longo percorrido. Requiren de compromisos a longo prazo, de consenso político e social, procesos extensos de desenvolvemento e de execución que fan da vivenda

un elemento estrutural á tradición territorial dos diferentes contextos que representa as formas de convivencia dun lugar (Montaner, 2019). Na vivenda depositamos non só unha parte moi transcendental da nosa forza de traballo e capacidade de aforro, tamén os nosos proxectos de vida e os das nosas descendencias, as nosas herdanzas familiares e colectivas. Nos fogares conflúen todos os nosos saberes comúns, os espazos onde sustentamos e reproducimos as vidas humanas, onde albergamos parte da nosa memoria material e inmaterial. O dereito a construír os nosos proxectos de vida entrecrúzase co dereito á vivenda; as políticas de vivenda serán, entón, políticas de vida mentres non se desconecten desta premisa.

As transformacións sociais, demográficas e económicas das últimas décadas están a redefinir as dinámicas da vivenda nas sociedades contemporáneas. O crecemento dos fogares unipersoais, a diminución xeral do seu tamaño medio, o atraso na emancipación da xuventude e a diversificación das formas convivenciais son exemplos evidentes dun cambio profundo na maneira en que habitamos e das expectativas da poboación en relación ao espazo doméstico. Estes fenómenos desafían os modelos tradicionais de vivenda e existen unha profunda revisión das políticas públicas; impactan na demanda e a oferta, pero tamén nas políticas públicas e nas formas en que a vivenda é pensada e regulada. Non é suficiente, aínda que si desexable no estado actual das cousas, aumentar o número de vivenda asequible, mais é imprescindible un enfoque innovador que mude o sistema de prioridades que configura os modelos de vivenda que hoxe habitamos.

La cantidad de viviendas necesarias no depende solamente de las variables clásicas del movimiento demográfico, vegetativo y migratorio, sino que la variación se ve influida de forma considerable por los cambios endógenos en la estructura de los hogares. Ya no es posible hacer proyecciones de las necesidades de vivienda —es decir, de nuevas casas— de manera lineal, solo considerando que se hacen y se deshacen nuevos hogares fruto de la evolución demográfica y del modelo inamovible (Montaner, Muxí, Falagan, 2011, p.21)

Neste contexto, as tendencias actuais en vivenda amosan unha complexidade sen precedentes. En base ao traballo de Josep María Montaner, Zaida Muxí e David Falagan (2011), "Ferramentas para habitar o presente", ampliáanse e adaptaciónse algunhas cuestións a considerar para comprender estas características nun contexto coma o galego. A autonomía crecente das persoas maiores e o aumento das convivencias provisionais ilustran como as necesidades habitacionais se afastan dos modelos tradicionais, mentres a multiculturalidade e as novas formas de tenza desafían as normativas vixentes. Así, os rasgos que definirían as predisposicións actuais na vivenda galega serían os seguintes:

- A proporción de fogares unipersoais aumenta.
- As necesidades de vivenda aumentan a pesar de que a poboación se estanca xa que o tamaño medio dos fogares é menor.
- A autonomía das persoas maiores aumenta e favorece que residan no seu propio domicilio máis tempo.
- A xuventude emancípase a maiores idades e con formas de convivencia distintas.
- As composicións convivenciais son máis variables no tempo e na súa tipoloxía.
- Aumentou o número de convivencias provisionais e temporais.
- Complezápanse os programas da vivenda, desde vivendas dormitorio até vivendas-oficina ou multifamiliares.
- Incremento da competitividade entre os usos especulativos e habitacionais da vivenda, con serias influencias na redacción de políticas públicas e nas actuacións en materia de vivenda.
- Amplíanse as iniciativas de autoconstrución colectiva que deben recollerse na lexislación sobre vivenda.
- Consólidanse outras formas de tenza na vivenda: cesión de uso, tenzas intermedias, compartidas e temporais.
- A multiculturalidade incorpora novos modelos de vivenda que poden convivir ou non nun mesmo edificio.
- As necesidades de almacenamento son maiores que no pasado e non cabe esperar que se resolva na súa totalidade na vivenda senón que aparecen espazos de almacenamento comunitarios ou noutras zonas dos edificios.
- A participación nas diversas fases de deseño das políticas territoriais e de vivenda é percibida cada vez como algo esencial e imprescindible.

As políticas de vivenda vixentes non se adecúan a estas cualidades nin ás necesidades presentes de vivenda; non só desde un punto de vista cuantitativo e de dotación, tamén desde unha perspectiva integral de adecuación dos estándares que definen a vivenda normalizada e dos modelos promovidos tanto desde a oferta pública como desde a privada. Ante esta realidade, o presente artigo busca estruturar estas transformacións en catro claves esenciais para o deseño e a mellora das políticas de vivenda cara modelos máis inclusivos, adaptados e sostibles:

- Reducir a distancia entre as problemáticas e as ferramentas.
- Valorar as posibilidades que ofrece a vivenda baleira.
- Adaptar a oferta de vivenda á diversidade convivencial das persoas e ás necesidades da vida cotiá.
- Mobilizar recursos para a infravivenda .

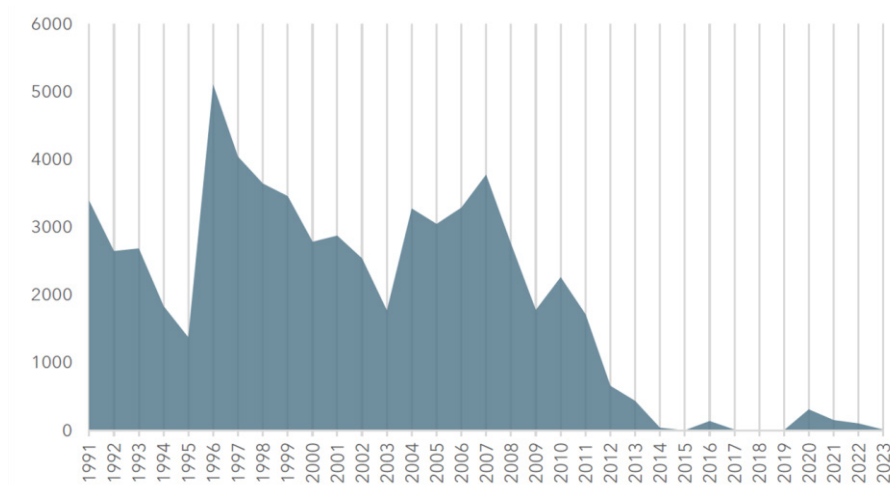
Por outra banda, debemos ter en conta que os ecosistemas urbanos dos municipios perimetrais ás principais cidades galegas sosteñen unha dinámica de perda de poboación durante o día que ronda o 10%. Ames é o concello galego que máis poboación perde durante o día, con aproximadamente 3.000 persoas que diariamente se desprazan a Compostela ou a outros lugares por motivos laborais (INE, 2021). Así, as rúas, servizos, dinámicas barriais e comercio local vense influídas por este tipo de mobilidades, polo que será imprescindible promover estudos de mobilidade cotiá e elaborar estratexias que incorporen tamén estas variables.

2. Reducir a distancia entre as problemáticas e as ferramentas

A pesar da consolidación do estado de benestar e do recoñecemento da vivenda como dereito constitucional, a provisión dun hábitat adecuado recae, en primeira instancia, na rede de apoio da unidade familiar. O aparentemente amplo repertorio de instrumentos de apoio para o acceso a unha vivenda adecuada contrasta coas cifras de persoas en exclusión residencial, así como coas percepcións sobre o grado de satisfacción co fogar e sobre a seguridade de tenza da poboación en xeral. Existe, entón, unha grande distancia entre as problemáticas habitacionais e as ferramentas para abordalas.

Tal e como reflicte o gráfico seguinte, a construción de vivenda protexida en Galicia tivo varios momentos de minoración desde os anos noventa, máis foi a partir de 2008, coa crise económica e inmobiliaria, que o seu declive se tornou crónico até case desaparecer por completo, malia as promesas de carácter electoralista que se repiten en cada convocatoria.

Figura 1. Evolución da vivenda protexida en Galicia



Fonte. Elaborado por EAPN a partir do IGE

Se a finais dos anos noventa se construían máis de 5.000 vivendas protexidas en Galicia, no ano 2011 as cifras situábanse en 1.717 vivendas e caían bruscamente a 660 no 2012. Sete anos despois do chamado estalido da burbulla inmobiliaria, en 2015, segundo os datos do Instituto Galego de Estadística (IGE) e o Instituto Galego de Vivenda e Solo (IGVS), só se construíron 2 vivendas con algún tipo de protección. Nos anos seguintes os cálculos continuaron a ser un goteo de pequenas cifras que ilustra o total abandono das políticas públicas de vivenda protexida por parte das administracións públicas en todas as escalas de goberno.

Cabe lembrar que na primeira metade da década dos anos oitenta, e a pesar da recesión económica que se vivía, a proporción entre vivenda protexida e vivenda libre era aínda do 50%, e en 1995, tras unha breve recuperación dos mercados, a produción de vivenda pública chegaba ao 86% do total (Trilla y Bosch, 2018). O investimento en vivenda pública quebrou definitivamente a partir da expansión especulativa do período 1997-2007 e, como amosan os datos, actualmente a promoción pública representa menos do 2% do total. A media estatal sitúase no 2,5%, máis de seis puntos porcentuais por debaixo da media na Unión Europea.

Segundo o Boletín Especial de Vivenda Social en España de 2019, só 9.209 das 1.089.700 vivendas principais en Galicia son de titularidade pública autonómica, un 0,84%. Entre estas, 3.534 están en réxime de arrendamento, é dicir que só o 0,32% do parque de vivenda está destinado ao alugueiro protexido. A realidade máis actualizada non varía moito destes datos: o último Censo de

Poboación e Vivenda de 2021 e as últimas informacións aportadas polo IGVS¹, sitúan en 0,35% sobre o total de vivendas principais a porcentaxe de vivenda social en réxime de arrendamento para 2024; tres veces menos que a media estatal e 30 veces menos que a media europea (EAPN, 2024).

A disfuncionalidade da política pública de vivenda maniféstase tamén en que o 67,4% das persoas inscritas no Rexistro Único de Demandantes de Galicia buscan acceder a unha vivenda en réxime de alugueiro, dato que se incrementaría até o 89,7% se consideramos ás persoas que optan por un alugueiro con opción a compra (EAPN, 2024).

Alén da escasa promoción de vivenda pública, a propia política pública de vivenda, tal e como sinala Carmen Trilla (2004), é tamén produtora de exclusión residencial, a pesar de que na súa redacción apelan a un acceso universal. O proceso de adxudicación non se realiza en relación á urxencia habitacional das solicitudes, senón por sorteo, o que supón unha aleatoriedade que non resolve as necesidades reais da poboación. Os requisitos e baremos utilizados, e as esixencias burocráticas e de ingresos mínimos para acceder ao rexistro de demandantes son, na práctica, ferramentas para excluír a colectivos que deberían ser prioritarios. A vivenda pública non está dirixida a dar acceso á vivenda ás persoas máis precarias ou vulnerables, senón que establece como requisito ter certa capacidade de pago (Trilla, 2004).

Para a adxudicación de vivendas de protección oficial de promoción pública promovidas polo IGVS, establécense uns requisitos de renda anual que varían entre 0,7, 2,5 e 5,5 veces o IPREM², segundo se trate de vivendas destinadas a alugueiro, á venda ou vivendas situadas en núcleos rurais ou barrios históricos. Isto significa que as persoas cuns ingresos de 420€ (0,7 veces o IPREM) poden solicitar unha vivenda protexida e acceder á súa adxudicación nun sorteo con persoas con ingresos de 1.500€ ou 3.300€ mensuais.

Para as persoas solicitantes de vivendas en aluguer incorporadas ao programa Aluga fíxase tamén unha renda mínima de 0,7 veces o IPREM, agás cando a solicitude proceda de colectivos específicos (mulleres vítimas de violencia de xénero, persoas dependentes ou con discapacidade e familias dependentes, persoas beneficiarias da Risga ou de pensións). En xeral, as axudas ao alugueiro

¹ O número de vivendas de titularidade pública en Galicia destinadas para aluguer é de 3.819 e 7.538 para venda. https://www.eldiario.es/galicia/xunta-oculta-datos-vivienda-emergencia-social-pese-advertencias-valedora-do-pobo_1_11368627.html

² O IPREM para o ano 2024 queda establecido en 600 € mensuais, 7.200 € anuais en 12 pagas ou 8.400 € en 14 pagas. Fonte: <http://www.iprem.com.es/>.

existentes para Galicia³ contemplan un importe máximo da renda mensual de alugamento de 600€ para as sete cidades principais galegas (A Coruña, Ferrol, Santiago de Compostela, Lugo, Ourense, Pontevedra e Vigo) e de 550€ para concellos como Ames.

O prezo medio para aluguer en Santiago de Compostela está en 9,4€/m², representando para un piso duns 75m² unha renda media de 705€ mensuais. Para o caso do concello de Ames, que acusa un incremento do 65% dos prezos de alugueiro desde 2011, o prezo medio actual sitúase en 8€/m², o que supón unha media de 600€ mensuais. Isto implica que a maioría dos pisos dispoñibles para alugueiro non entran nos requisitos establecidos por estas axudas.

hai moitas familias asfixiadas que carecen da posibilidade de acceder a unha vivenda pública, a unha vivenda financiada por una hipoteca ou a unha vivenda en alugueiro dado o carácter abusivo do seu prezo. A estas persoas, que alternativa lles queda? (Valedor do pobo, 2018).

Segundo o informe anual do Banco de España de 2023, máis do 35% dos fogares que viven nas principais cidades galegas dedica máis do 40% dos seus ingresos ao alugueiro da súa vivenda. Nas cidades e núcleos situados nas periferias das áreas urbanas a taxa de esforzo sitúase no 30,7% (EAPN, 2024)

Outra cuestión a rectificar e considerar nas políticas públicas é a interculturalidade. Nalgúns casos como o *Programa de ayuda al alquiler de vivienda en la Comunidad Autónoma de Galicia*, inclúese como requisito excluínte posuír a nacionalidade española ou dalgún dos Estados membros da Unión Europea. Este tipo de condicións, alén de limitar o alcance das políticas públicas, perpetúa as desigualdades estruturais e as discriminacións que vive a poboación de orixe estranxeira.

A poboación nacida no estranxeiro en Galicia é do 10,4% (IGE, 2023) e a que ten nacionalidade estranxeira representa un 3% da poboación galega. Concretamente, o concello de Ames ten un 13,71% (IGE, 2023) de poboación nacida no estranxeiro e un 6% de poboación con nacionalidade estranxeira, maioritariamente de América central e América do Sur, unha proporción o suficientemente significativa para que teña impacto no deseño das políticas públicas en xeral e nas de vivenda especificamente.

Por último, e dacordo coa análise de Carmen Trilla (2018), os grandes problemas da situación da vivenda pública no estado español teñen moito que ver coa pouca capacidade de mantemento do parque público existente, xa que

³ <https://igvs.xunta.gal/areas/vivenda/aluguer/bono-de-alugueiro-social>

⁴ Segundo os datos de <https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/alquiler/galicia/a-coruna-provincia/ames/>

todas estas construcións teñen mecanismos de liberalización por prazos i excepcionalidades que acusan unha alta discrecionalidade. Así, o patrimonio de vivenda público non é estable nin ten a capacidade de responder ante recesións e crises estruturais. A práctica totalidade das vivendas protexidas construídas nos anos 80 e 90 estaba privatizada cando se paralizaron as políticas de vivenda en 2011. Se as vivendas protexidas se someteran a un sistema de longa duración das súas calificacións, hoxe gozaríamos dun parque protexido de cerca de 7.000.000 de unidades —case o 40% do parque actual de vivendas principais— (Trilla e Bosch, 2018).

Non obstante, a dinámica é outra, con soados casos da praxe oposta: a venda de vivenda pública a fondos privados especulativos, como por exemplo a venda por parte da Empresa Municipal de Vivenda e o Instituto da Vivenda de Madrid dunhas 4.700 vivendas sociais ao fondo *voitre Fidere* e á xestora *Azora Gestión*; vivendas que estaban habitadas e cuxos residentes afrontan agora subidas de alugueiros e novas cotas e obrigas tributarias coa única alternativa do desafiuzamento.

3. Valorar as posibilidades que ofrece a vivenda baleira

A vivenda baleira, especialmente nos municipios periféricos ás sete cidades principais, pode representar un recurso de grande potencial para mellorar as posibilidades de acceso a unha vivenda asequible se dedicamos recursos a estudar o seu estado e viabilidade. Até o momento, a vivenda baleira en Galicia representa unha oportunidade desatendida e pouco investigada. É necesario avaliar as políticas públicas probadas até agora neste eido concreto para comprender que cuestións están limitando o seu impacto e mellorar as medidas para mobilizar e coñecer o potencial real deste parque residencial chave.

Para estimar a cifra de vivenda baleira emprégase como indicador o consumo eléctrico durante o ano 2020. Mediante esta metodoloxía enténdese que unha vivenda deshabitada ou baleira será aquela que non posúe ningún contrato de subministro eléctrico ou ben aquelas cuxo consumo anual rexistrado foi “menor ao dunha vivenda no mesmo municipio si se ocupara durante 15 días en todo o ano” (INE, 2021). Estes cálculos indican que existirían unhas 506.703 vivendas baleiras en Galicia, sendo a comunidade autónoma con maior proporción sobre o total, un 28,8% e case duplicando a media estatal. No municipio de Ames aparece un total de 2.438 vivendas baleiras, representando un 14,6% do parque residencial total.

Sabemos que a meirande parte destas vivendas atópanse nas contornas rurais, especialmente na provincia de Ourense cun 43,7% (INE, 2021). O importante deste dato cuantitativo é investigar o estado de habitabilidade e a situación concreta da propiedade destas vivendas, que tamén teñen titularidades públicas

en moitos casos. Non obstante, faltan estudos que pormenoricen estes datos e analicen as posibilidades reais que ofrecen estas vivendas e que nos permitan calcular o tipo de investimento e procedemento que se precisa en cada caso. Só así estaremos en disposición de promover ferramentas que activen este parque residencial para poñelo ao servizo das persoas que o precisen. Até agora, as medidas deseñadas para mobilizar todo este parque residencial non acadaron moito impacto.

Neste sentido destacan as medidas postas en marcha polo concello de Ames que, a partir dun convenio entre IGVS e FEGAMP, acordou a cesión de 68 vivendas baleiras propiedade dunha entidade bancaria⁵ para destinalas a alugueiro social a unidades de convivencia con recursos económicos limitados ou en situacións de vulnerabilidade. As persoas beneficiadas acceden a contratos dun ano que inclúen unha prórroga obrigatoria de ata sete anos como máximo, con prezos entre os 207 e 285 euros. Segundo as informacións de mediados de novembro de 2024, xa foron adxudicadas 32 vivendas e 14 están á espera de resolver cuestións relativas ao catastro.

4. Adaptar a oferta de vivenda á diversidade convivencial das persoas e ás necesidades da vida cotiá

No ano 2023, Ames foi o único concello galego cun saldo vexetativo positivo. Nas últimas décadas destacou por ser un concello sempre en crecemento poboacional que, desde principios dos anos noventa, triplicou a súa poboación. Trátase cun concello bastante xove, tendo en conta que en torno ao 62% da poboación é menor de 50 anos. Este dato era aínda máis significativo en 2011 cando os habitantes menores de 50 anos representaban máis do 75% da poboación amesá. Tal e como ten identificado a administración local do municipio, nos últimos anos vense detectando unha perda do interese da poboación xove por escoller Ames para establecerse. Entre outras posibles problemáticas, a carencia dunha oferta de vivenda asequible e adaptada as necesidades concretas dos diversos grupos de poboación poderían ter un papel relevante neste feito. Unha política de vivenda eficaz ten que permitir a cada municipio adaptar a oferta de vivenda ás persoas usuarias potenciais: familias monoparentais, persoas que viven soas ou comparten vivenda con outras persoas do seu círculo social ou laboral, familias xóvenes con crianzas pequenas e adolescentes, etc.

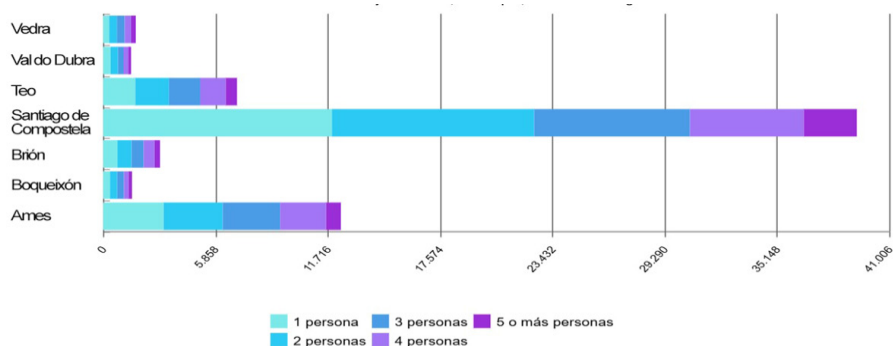
As vivendas deseñadas tanto desde o mercado libre como desde as políticas públicas continúan fundamentándose nos criterios e os parámetros sustentados

⁵ <https://www.elcorreogallego.es/concellos/2024/11/11/avanza-convenio-levantar-100-pisos-protexidos-milladoiro-ames-vivienda-111571772.html>

pola tradición da familia nuclear heteronormativa con descendencia. Modelos residenciais “sagrada familia” (Rodríguez Villasante et al., 1989) pensados con 3 dormitorios claramente diferenciados, dous cuartos de baño, salón e unha cociña separada das estancias e situada normalmente cara as traseiras, coas chamadas “estancias de servizo”. No máis alto da xerarquía espacial atopamos o salón como espazo de representación familiar e recepción de visitas e o dormitorio principal aínda chamado “de matrimonio”. Estes deseños de vivenda estandarizados e institucionalizados relegan todos aqueles espazos domésticos asociados ao traballo de coidados a localizacións secundarias, de menor tamaño e confort. A vivenda non é so un espazo de descanso, tamén é un espazo de traballo para unha grande parte da poboación. Moitas veces traballo non remunerado, pero tamén forma parte dos contextos de traballo asalariado e teñen que reunir unha serie de condicións mínimas para que este teña lugar.

Por outra banda, segundo o último estudio de “proxección de fogares” publicado en 2022 polo INE, o tamaño medio dun fogar en Galicia era de 2,41 persoas e estimaba un descenso continuo para 2037 cando o fogar medio sería de 2,26 persoas. A tendencia é que os fogares habitados por unha ou dúas persoas sexan o máis habitual e, incluso, que para 2037 unha de cada tres persoas viva soa en Galicia (INE 2021). Para a comarca de Santiago de Compostela, vemos a seguinte composición dos fogares nos sete concellos que a conforman:

Figura 2. Composición dos fogares na comarca de Santiago



Fonte. Elaboración propia a partir dos datos do INE, 2021.

A situación no municipio de Ames é que preto do 75% dos fogares está composto por non máis de 3 persoas. Os fogares compostos por 4 ou máis persoas representan en torno ao 25% do total e os de 1 ou 2 persoas supoñen o 50% dos fogares amesás. Unha propensión similar á que atopamos na cidade de Santiago de Compostela onde un 57% dos fogares está habitado por 1 ou 2 persoas e en torno ao 78% por unidades convivenciais de ata só 3 persoas.

Isto ten implicacións directas na política de vivenda que debe impulsar unha revisión completa dos estándares de vivenda e os modelos que promove. Vemos como o citado modelo “sagrada familia” non se axusta ás necesidades habitacionais da maioría da poboación, que pode cohabitar con ou sen relación familiar (polo que a xerarquía entre os dormitorios resulta problemática) e que, en xeral, non precisa dispor de 3 ou 4 dormitorios. Outras necesidades espaciais poden aparecer no canto do número de dormitorios, xa que cada vez máis poboación traballa desde o fogar.

5. Incorporar a perspectiva de xénero ás políticas públicas de vivenda e solo

Nos últimos anos véñense incorporando con cada vez mais forza traballos de planificación urbana e de vivenda que incorporan a perspectiva de xénero no seu deseño. É importante non perder de vista que a perspectiva de xénero non se limita a atender as experiencias e necesidades das mulleres na cidade e a vivenda. Implican unha análise crítica das relacións de poder e desigualdades estruturais para construír cidades máis xustas, equitativas, sostibles e inclusivas que respondan ás realidades das persoas que as habitan, independentemente da orixe, idade, xénero e identidade sexual, diversidade funcional, clase social, etc.

A premisa fundamental destas propostas é colocar a vida cotiá no centro das decisións urbanas e promover novas formas de pensar e habitar a cidade baseadas na xustiza espacial, a sostenibilidade da vida e o respecto á diversidade. É dicir: transformar os espazos que habitamos para facilitar a conciliación e a corresponsabilidade dos coidados e os traballos de reprodución social, promover o uso pleno de todos os grupos de poboación de maneira interxeracional e intercultural, fomentando a cohesión social, a participación e as redes de apoio mutuo; buscar unha participación activa de toda a comunidade nos procesos de planificación e deseño urbano que fortaleza a cidadanía activa e incorpore as voces e experiencias de todos os colectivos sociais, con especial énfase en achegar aqueles que foron historicamente excluídos da toma de decisións.

As políticas de vivenda non poden deseñarse de forma illada senón que deben integrarse nas estratexias urbanas amplas e imbricarse no resto de políticas públicas, pensando sempre de forma interescalar a partir da continuidade corpo-casa-rúa-barrio-cidade. Neste paradigma a cidade enténdese como un ecosistema interconectado que dispón as infraestruturas para conectarse con outros territorios e para a súa funcionalidade interior. A rede cotiá materialízase nos barrios como espazo de referencia para as actividades diarias, onde debemos atopar os servizos básicos como escolas, centros de saúde, espazos verdes e comercios, formando unha rede de proximidade que permita resolver estas actividades a pe ou en transporte público, que serán prioritarios. As rúas non

deben concibirse unicamente como espazos de tránsito senón como lugar de encontro, socialización, xogo e como escenarios para esa rede cotiá.

A casa, como punto de partida da experiencia urbana, debe asegurar que a vivenda sexa un espazo seguro, digno, accesible e adaptable ás necesidades cambiantes das persoas que a habitan. Os decretos de habitabilidade definen as condicións que un espazo debe reunir para permitir ás persoas desenvolver un proxecto de vida (Novella, 2021). Esta concepción da habitabilidade comprende a natureza cambiante e diversa das vidas humanas que precisarán que a vivenda, como espazo onde transcorren as nosas vidas, sexa capaz de adaptarse e responder ás súas necesidades en todas as etapas vitais, de responder tamén a novos estilos de vida e a diversidade de modelos de convivencia.

As decisións que se toman en cada unha destas escalas impactan na vida cotiá de todas as persoas e teñen un impacto específico e incrementado nos colectivos vulnerabilizados e marxinalizados. A perspectiva de xénero aporta unha base ampla, propositiva e diversa para repensar o deseño da vivenda. Non obstante, a amplitude deste enfoque e a extensa bibliografía existente superan os obxectivos e o alcance deste artigo, que se centra en conectar unha selección de cuestións clave particularmente relevantes para a política de vivenda no contexto galego. As estratexias chave que se presentan a continuación representan compoñentes fundamentais que, sen pretender ser exhaustivos ou exclusivos, permiten ilustrar como incorporar a perspectiva de xénero nas políticas de vivenda contribúe a dar unha resposta máis eficaz e adecuada ás necesidades dos fogares galegos:

Desxerarquización: o deseño dunha vivenda non debería xerar relacións de desigualdade ou discriminación entre os seus ocupantes. Isto implica a distribución e dimensionamento homoxéneo das estancias na medida do posible, evitando a disposición dos espazos destinados á cociña, aseo ou o ciclo de lavado da roupa en zonas non visibles, sen iluminación natural exterior ou ventilación cruzada. Máis ben ao contrario, deberían ser accesibles por todos os ocupantes da vivenda, facilitando o seu uso compartido e a integración co resto dos espazos. Dar visibilidade ás tarefas domésticas é un mecanismo de desxerarquización elemental. Unha casa organizada sen xerarquías potencia a vida común ou familiar, ao tempo que favorece a individualidade de cada membro do grupo.

Entendendo que o fogar é tamén un espazo de traballo, o deseño de estancias como a cociña ou o cuarto de baño debe permitir o seu uso simultáneo por máis de unha persoa, facilitando o coidado e o apoio cando resulta preciso. Por exemplo, no seu traballo de 2011 sobre a vivenda do século XXI, Zaida Muxí, David Falagan e Josep Montaner propoñen separar funcións e espazos de aseo e coidados en vez de dispor de dous baños completos para así facilitar

a multiplicidade de usos e evitar a xerarquía dunha das estancias. Ademais, a cociña debería recuperar o seu carácter social onde máis de unha persoa poda traballar ou facer uso dela, evitar distribucións que a ubican como un espazo de traballo segregado do resto das estancias de día. É preferible orientala cara aquelas fachadas que permitan o contacto visual cun espazo exterior activo, sexa un patio de mazá que teña usos regulares ou o espazo público.

Flexibilidade nos deseños: a vivenda é un espazo de convivencia e cohabitación no que as persoas que a habitan poden ou non ter algún vínculo familiar ou afectivo. Xa se mencionou a importancia de promover modelos alternativos de vivenda que se axusten as tendencias habitacionais vixentes. A flexibilidade é un criterio que xa foi posto en práctica nalgúns iniciativas de vivenda pública. Por exemplo o Frauen-Werk-Stad foi unha proposta pioneira de vivenda social desenvolvida en Viena nos anos 90; integraba moitas das cuestións aquí mencionadas ademais dun deseño flexible que agrupaba as instalacións de forma que se posibilitaba mudar facilmente a distribución. As habitacións proxectáronse cun tamaño similar eludindo as xerarquías entre unas e outras para poder ser utilizadas segundo múltiples usos e formas de convivencia. Outra das propostas neste sentido son as solucións construtivas de teito e solo continuos que permiten modificar as división interiores con obras mínimas.

Provisión de espazos comunitarios interiores e exteriores: nas vivendas colectivas, os espazos semi-exteriores funcionan como lugares intermedios de socialización, promovendo a interacción entre a veciñanza e fortalecendo o sentido de comunidade. Estes espazos poden albergar actividades compartidas, como zonas de xogo ou áreas de descanso (Col·lectiu Punt 6, 2019). Incluir estes espazos nos programas dos edificios complementa a propia dotación da vivenda, non todas as necesidades espaciais teñen por que estar cubertas no interior privado do fogar.

Na vivenda tradicional galega dispónse de espazos intermedios que se formalizan entre o público e o privado sen limitarse a ningunha destas categorías. Espazos asociados á vivenda onde se materializan numerosas actividades como as fronte de parcela ou as eiras. Lugares de usos mixtos que permiten diversidade de funcións e actividades tanto para os ocupantes da casa como para a veciñanza. Nos contextos máis urbanizados estes espazos intermedios son tamén os espazos de espera ou de acceso a edificios de vivenda colectiva e equipamentos ou servizos, que deben estar protexidos do clima e ben iluminados. Entre a rúa e a vivenda, estes espazos intermedios adquiren un rol esencial para esta transición; deben favorecer a permeabilidade visual nos accesos aos edificios, evitando recunchos escuros ou áreas con escasa visibilidade. A presenza de persoas en lugares como os

balcóns, patios ou zonas de uso indefinido contribúe á vixilancia informal do entorno, aumentando a seguridade do edificio e do barrio (Madariaga e Novella, 2021)

O deseño das fachadas e as aperturas dos edificios inciden notablemente na percepción de seguridade dos entornos residenciais. As recomendacións desde a perspectiva de xénero suxire evitar envolventes cunha reducida relación visual entre o entorno doméstico e o urbano. Por exemplo, intentar que a distribución das vivendas non xere fachadas onde recaian só pezas onde se realicen actividades de curta duración como os aseos ou locais de instalacións, senón espazos cuxo uso máis continuado permita ver o que acontece na rúa. Lograr unha boa relación entre o interior e o exterior da vivenda permite que a arquitectura residencial contribúa a xerar contextos seguros e vitais.

6. Mobilizar recursos para a infravivenda

A exclusión residencial é un fenómeno de larga tradición, arraigado no noso territorio. A segregación urbana é un máis dos produtos da desigualdade social que se materializa no territorio e nos tecidos urbanos que habitamos. O conxunto de prácticas territoriais que conducen á paisaxe urbana actual e as súas desigualdades son resultado de decisións económicas, políticas e sociais concretas que debemos recoñecer e ser capaces de analizar en toda a súa magnitude de cara a achegarnos ao dereito á cidade e ao hábitat digno para todas as persoas. Calquera núcleo urbano que teña no seu territorio algún tecido marxinalizado de infravivendas non ten só un problema social ou de pobreza cronificada, ten un problema urbano no que a xestión territorial ten que asumir compromisos e por coñecementos á disposición das áreas municipais tradicionalmente aludidas, como é servizos sociais, pero tamén a outras como urbanismo ou participación. Resulta imprescindible traballar de maneira interdisciplinaria entre as diferentes áreas de goberno.

O concepto de infravivenda inclúe toda aquela construción destinada a vivenda que non reúna as condicións mínimas de habitabilidade. Secasí, as infravivendas identificadas nos estudos realizados pola autora (2019, 2021) representan unha realidade máis complexa e multifactorial que a vulnerabilidade habitacional, aínda que esta sexa unha causa principal na exclusión social.

En 1991 elaborouse a primeira e única análise institucional sobre a infravivenda rural a nivel galego, co título: *A infravivenda rural en Galiza*, estudo promovido pola Consellería de Ordenación do territorio e obras públicas e o Instituto de Vivenda e Solo. Este estudo realizouse no marco de novas políticas de vivenda dirixidas a familias con ingresos inferiores ao salario mínimo interprofesional que habitan en vivendas sen as condicións mínimas pero non

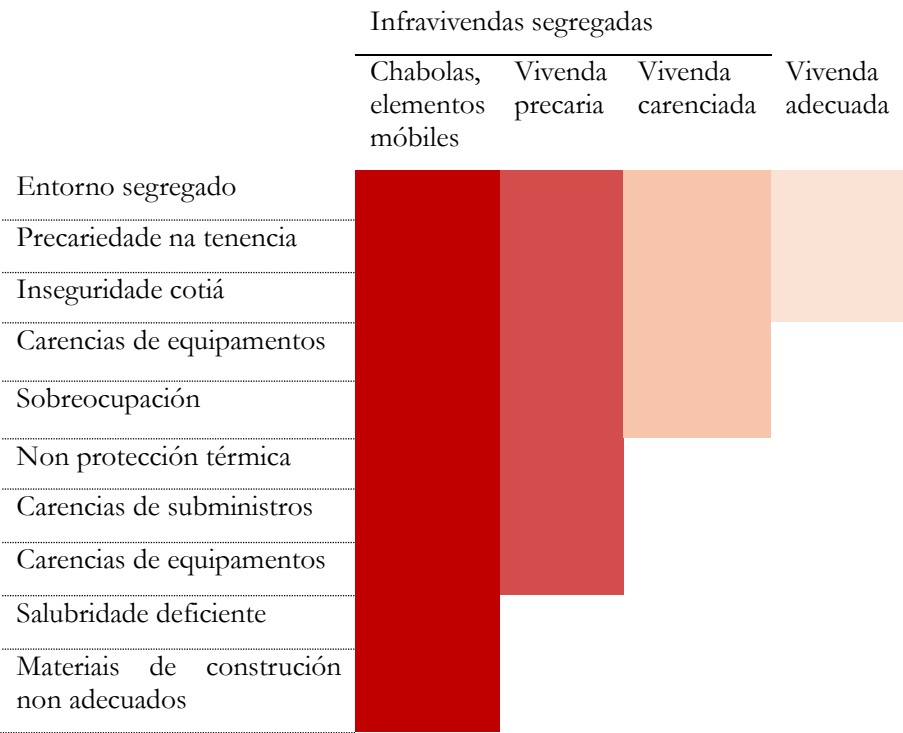
podían acceder ás axudas para a rehabilitación de vivendas no rural, que esixían, como as mencionadas a día de hoxe, facer fronte a meirande parte do orzamento das actuacións. Neste traballo excluíronse as infravivendas ubicadas en asentamentos denominados chabolistas porque non se consideraba que a situación dunhas e outras familias residentes puidese integrarse na mesma tipoloxía de políticas públicas. Entre outros resultados estimouse que en Galicia existían máis de 11.000 infravivendas rurais. Case trinta anos despois, o informe *FOCUS Vulneración de derechos: Vivienda* elaborado pola Fundación FOESSA en 2019 sinala que en Galicia existen aproximadamente 47.000 fogares en situación de infravivenda e vulnerabilidade severa.

O estudo elaborado pola autora en 2019, financiado pola Deputación da Coruña, analizou a situación dos asentamentos segregados de infravivenda na provincia da Coruña. Neste estudo establecéronse as seguintes tipoloxías en termos de habitabilidade: chabolas ou elementos móbiles, vivenda precaria, vivenda carenciada e vivenda adecuada.

As dúas primeiras tipoloxías admiten diversos estadios intermedios de precariedade residencial que fan desta categorización un instrumento útil para elaborar a análise pero cuxo carácter mudábel fai que os límites entre o que se considera unha chabola ou unha vivenda precaria se fundamenten na imposibilidade da habitación en ser transformada nunha vivenda adecuada a través dunha serie de melloras construtivas ou dotacións. Nesta primeira categoría están elementos móbiles como caravanas, camións e furgonetas; construcións a base de materiais de refugallo, taboleiros e plásticos. Falamos de vivenda precaria cando se trata dunha construción con materiais deficitarios que é susceptible de se converter nunha vivenda mediante as obras necesarias.

Unha vivenda carenciada será aquela construída con materiais adecuados pero onde poden observarse carencias a nivel de salubridade, acondicionamento térmico, equipamentos ou no mantemento adecuado da súa envolvente. De non darse as intervencións necesarias a situación habitacional pode empeorar cara a unha infravivenda. Unha vivenda considerada adecuada pode precarizarse mediante situacións de sobreocupación, aínda reunindo unhas características xerais óptimas. Tamén pode deteriorarse no tempo se non se mantén adecuadamente xa sexa por desinterés ou por falta de medios. Noutros casos aínda que a construción reúna as mínimas características, está en situación de precariedade debido a certas carencias na súa situación xurídica ou urbanística. As políticas públicas de vivenda deberían dispoñer de ferramentas específicas para solventar estas casuísticas e protexer dunha deriva a infravivenda. No cadro seguinte sintetízanse os criterios definidos para cada unha destas categorías:

Táboa 1. Criterios para a identificación das categorías de infravivenda



Fonte. Elaboración propia

É habitual que os estudos sobre infravivenda e asentamentos precarios teñan un marcado carácter etnográfico sobre a poboación xitana. Isto débese a que esta é a poboación residente maioritaria nestes contextos, o que non significa que a poboación xitana resida maioritariamente en asentamentos precarios. É importante ter clara esta distinción para eludir os imaxinarios habituais e antixitanos sobre esta cuestión.

Galiza continúa presentando a maior proporción de poboación xitana residindo en contextos segregados de infravivenda en comparación co resto de comunidades autónomas. O informe publicado en 2007 co título: *O chabolismo en Galiza* e promovido pola Xunta de Galicia situaba a un 37,71% da poboación xitana galega habitando en infravivendas e un 11% en vivendas moi deterioradas. En 2015 Fundación Secretariado Gitano e Daleph en colaboración co Ministerio de Vivenda publicaron o *Estudio-Mapa sobre vivienda y población gitana*, que volve a confirmar a Galiza como coa maior incidencia de infravivenda entre a comunidade xitana, cun 29,54%. A pesar do positivo desta redución, a realidade cotiá dunha parte importante da poboación segue presentando moitos elementos da exclusión social e a precariedade. Actualmente case un 30% da poboación xitana galega non pode escoller con liberdade onde vivir.

O citado informe de 2007 identificaba 39 asentamentos precarios dos cales 14 estaban na provincia da Coruña. O seguinte informe a nivel autonómico (Botana, 2019 e 2021) identificou 25 conxuntos precarios na provincia de A Coruña e estudou a persistencia dos asentamentos identificados nos informes previos, verificando que dos 39 núcleos identificados en 2007, 33 continúan existindo sen apenas ter variado as súas condicións habitacionais e conxunturais, 2 foron rehabilitados (Maceda e Toucedo en Ourense), 2 foron trasladados de ubicación e só 2 desapareceron mediante as políticas públicas de erradicación do chabolismo (Botana, 2021). Na última investigación ao respecto elaborada na tese doutoral da autora, identifícanse un total de 61 asentamentos segregados de infravivenda en Galiza.

A maioría dos asentamentos precarios na provincia da Coruña atópanse en municipios de menos de 35.000 habitantes. Está claro que a conclusión manifestada xa no informe de 2007 ten total vixencia no momento actual: *parece evidente que existe unha desproporción entre a dimensión dos problemas e os recursos potenciais do territorio para acometelos*. (2007, p. 44). Esta é a situación do asentamento precario existente no municipio de Ames (Botana, 2019)

7. O caso de Castiñeiro do Lobo (Ames)

No Lugar de Castiñeiro do Lobo, existe un asentamento precario cunha antigüidade de máis de 30 anos que se foi colmatando estes últimos quince. A poboación residente son maioritariamente moinantes _moitos con familiares nos núcleos de Carballo_ e poboación xitana húngara que a súa vez ten lazos familiares cos residentes no Deán Pequeno, en Ribeira. Moitas das residentes de máis idade contan como se foron establecendo na zona, inicialmente en chabolas ou caravanas mentres ían construíndo as súas vivendas.

“eu vivín en todas partes, vivín nas chabolas de Vioño máis de dez anos, cando me casei. Despois en Santiago, vivín en Coristanco, en Negreira... Cando viñemos para aquí fai cerca de 20 anos tiña familia aquí, comprámoslle un terreno e vivimos nunha chabola aquí, ao lado da casa estaba, mentres facíamos a casa. Ibamos ós poucos, según podíamos. Axudáronnos albañiles e outra xente de por aquí, tardamos 3 ou 4 anos en terminala.” (residente no núcleo, entrevista realizada en marzo de 2019)

O informe de situación do chabolismo publicado no 2007 situaba neste asentamento a 192 persoas residentes en 20 chabolas. O Mapa de Vivenda (FSG) realizado para ese mesmo ano identifica 27 vivendas na zona, aínda que non todas serían infravivendas. O Mapa de 2015 non fai referencia explícita ao lugar de Castiñeiro do Lobo, pero si que identifica 20 vivendas na zona de Bertamiráns, no cadro seguinte indicase esta cifra cun asterisco precisamente debido a esta imprecisión.

Táboa 2. Datos, segundo os últimos estudos, de Unidades Convivenciais (UC), infravivendas (C) e poboación (P)

Ames	2007			2015			2019		
	UC	C	P	UC	C	P	UC	C	P
Castiñeiro do Lobo	20	20	192	-	20*	-	43*	30	105
TOTAL	20	20	192		20*		43*	30	150

Fonte: elaboración propia

Pode chamar a atención á diferenza entre o número de unidades convivenciais sinaladas na táboa de 2019, e o número de construción en situación de infravivenda. Ao igual que noutros contextos, existen diversas casuísticas onde residentes do núcleo precario que forman parte da contorna non se atopan en situación de infravivenda. Inclúese o dato total de residentes porque axuda a entender tanto as dimensión do núcleo como a disparidade dalgunhas das situacións.

Figura 3. Gráfico da situación en termos de habitabilidade no núcleo



Fonte. Elaboración propia

Desde o punto de vista urbanístico, existen catro vivendas que está situadas nun terreo de Solo Rústico de Protección Forestal. Alomenos unha delas estaba en proceso de regularización no momento da investigación realizada. O resto do núcleo está situado en sectores de Solo de núcleo rural disperso e Solo de núcleo rural tradicional.

As construcións identificadas como infravivendas teñen características similares ás descritas noutros casos incluídos no informe de 2019 (Botana, 2019) como Carballo ou Ribeira. En xeral, son construcións dunha altura realizadas con muros dunha folla de bloque de formigón ou ladrillo e cuberta de fibrocemento. Nalgúns casos dispúxose de illamento proxectado pola cara interior da cuberta que a miúdo está a vista, sen outra protección contra as temperaturas.

Sendo Ames un municipio de máis de 30.000 habitantes non ten a posibilidade de acceder ás convocatorias de axudas para infravivendas rurais da Xunta de Galiza (para concellos de menos de 10.000 habitantes). A capacidade

do concello para actuar sobre estas situacións é moi limitada, especialmente para promover actuacións de mellora nas vivendas. Alén das trabas que se poden atopar debido á non regularización de algunhas construcións, esta situación impide o acceso a outras axudas á rehabilitación, que en todo caso son pouco eficaces para situacións de gran precariedade debido á necesidade de estar en condicións de adiantar a meirande parte do custo das obras. Unha das vías nas que se apoian os axentes municipais é buscar a opción dun realoxamento nun piso de alugueiro subvencionado, pero esta opción non só resulta difícil de asumir para as persoas realoxadas senón tamén para o propio sistema de alugueiros, que está moi limitado á vivenda do mercado libre, de forma que os prexuízos, as esixencias e os prezos deixan fóra a toda a poboación marxinalizada ou precarizada. Un dos aspectos máis curiosos deste núcleo precario é que por aquí pasa o camiño de Santiago. A ruta do camiño real cara Fisterra teñen o seu trazado por esta zona de Augapesada e Mar de Ovellas. Alén do chamativo da cuestión, pode supor unha oportunidade de cara ao acceso aos préstamos para a rehabilitación de construcións situadas no camiño de Santiago. A barreira sería, novamente, que as persoas residentes nas infravivendas teñen poucas capacidades para asumir préstamos de este tipo, aínda que a través de estas axudas se concedan préstamos cualificados e a subsidiación dos xuros.

8. A modo de conclusión

As políticas de vivenda son unha ferramenta chave para abordar os desafíos habitacionais e territoriais contemporáneos, pero a súa eficacia require unha abordaxe integral que considere as complexas interseccións entre os diversos factores sociais, económicos e espaciais. Este texto propón catro claves fundamentais para unha política de vivenda máis inclusiva e adaptada ás necesidades reais das persoas, en definitiva, para acurtar a distancia entre os problemas e as ferramentas políticas.

En primeiro lugar, mellorar a formulación e a dotación das políticas públicas implica abordar non só a provisión de vivenda, tamén garantir que as normativas e os instrumentos estean en sintonía coas transformacións sociodemográficas. Resulta fundamental promover mecanismos máis flexibles que respondan á diversidade dos fogares. En segundo lugar, é esencial valorar e reactivar o parque de vivenda baleira como recurso con gran potencial para ampliar a oferta de vivendas asequibles, especialmente nos municipios periféricos. A mobilización efectiva deste parque require un coñecemento detallado do seu estado, a revisión de barreiras legais e administrativas, e a implementación de incentivos para a súa disposición á poboación.

Por outra banda, e como cuestión transversal: a integración da perspectiva de xénero en todas as escalas e políticas públicas desde o fogar até a escala

territorial. Este enfoque prioriza a xustiza social, a corresponsabilidade nos traballos de reprodución social e a adaptación dos espazos ás necesidades das persoas ao longo das diferentes etapas da vida.

Finalmente, mellorar e ampliar a atención á infravivenda é unha acción imprescindible para reducir as desigualdades sociais existentes no territorio galego e para garantir un hábitat digno para todas as persoas. Isto require de estratexias interdisciplinares que involucren diversas áreas de goberno, facilitando os mecanismos de regularización e mellora da vivenda ou, nalgúns casos, promovendo solución alternativas desde un enfoque de dereitos.

Relacionar estas catro dimensións permite ampliar os enfoques tradicionais que se centran exclusivamente na provisión cuantitativa de vivendas. A integración destes elementos resalta a necesidade de que as políticas de vivenda se conciban como parte dun ecosistema máis amplo, interconectado coas políticas urbanas, sociais e económicas, permitindo unha resposta interescalar e multidimensional aos retos do hábitat contemporáneo.

Para que as políticas de vivenda teñan un impacto verdadeiro no dereito á vivenda adecuada de todas as persoas resulta imprescindible superar as dinámicas obstaculizantes das administracións públicas (Goberno central, Xunta de Galicia, Deputacións e Concellos) e as disputas competenciais que eluden a responsabilidade compartida de garantir o acceso á vivenda asequible e adecuada. Traballar de maneira colaborativa entre as diversas escalas de goberno tamén facilita a xestión e deseño dos programas de vivenda e posibilita aproveitar as oportunidades dos Fondos Europeos, en especial o Fondo Social Europeo (FSE) e os Fondos Europeos de Desenvolvemento Rexional (FEDER). Por último, ampliar o espazo da participación cidadá no deseño das políticas públicas así como ás entidades do terceiro sector pode mellorar os programas de inclusión residencial, aportar diagnósticos máis achegados ás realidades diversas das persoas e facilitar procesos de xestión da vivenda pública.

A vivenda non é só un espazo físico, senón tamén un lugar de convivencia, coidado e interacción social, que debe reflectir a diversidade convivencial, as transformacións sociais, e as demandas cotiás da vida das persoas. Esta visión, sustentada na perspectiva de xénero e na xustiza socioespacial, non só contribúe a mellorar o acceso á vivenda tamén nos impulsa para construír cidades e territorios máis equitativos e comunidades máis articuladas e inclusivas.

Bibliografía

- Amoroso, Serafina (2017). De género y espacios (contenedores): hacia una deconstrucción de lo doméstico. *Asparkía. Investigación Feminista*, (31), 113–130.
- Botana, Cristina (2019) Estudo dos asentamentos precarios na provincia da Coruña. Análise de situación. Deputación da Coruña.
- Botana, Cristina (2021) Los asentamientos precarios en Galicia desde los conjuntos autoconstruidos hasta la infravivienda producción institucional como expresiones del urbanismo segregativo. Tesis doctoral, Universidade da Coruña. Handle: <http://hdl.handle.net/2183/28518>
- EAPN Galiza. Rede Europea contra a pobreza (2024) Asegurando o dereito a unha vivenda digna axeitada e accesible. VIII Informe de situación. Consellería de Política Social da Xunta de Galicia.
- Fundación Secretariado Gitano (2016) *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España, 2015*. Madrid: Fundación Secretariado General Gitano. En: <http://www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda/archivos/mapa01.pdf>.
- Instituto Galego de Vivenda e Solo, IGVS. (2019) *O esforzo do acceso á vivenda. Comparativa do alugueiro e hipotecas cos ingresos dos fogares*.
- Instituto Galego de Vivenda e Solo, IGVS. (2018) *O alugueiro residencial en Galicia. 2018. Observatorio de Vivenda de Galicia*.
- Montaner, Josep M^a, Muxí, Zaida e Falágan, David (2011) Herramientas para habitar el presente. La vivienda del siglo XXI. Barcelona: Actar
- Muxí Martínez, Zaida (2010) «Revisar y repensar el habitar contemporáneo», *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 1 marzo 2010, N° 3, pp. 4-9.
- Novella Abril, Inés (2021) “El género en el Proyecto de Decreto de Habitabilidad y Normas de Diseño de Vivienda del País Vasco”, en VV. AA: Género y Vivienda. Valencia: Instituto Valenciano de la Edificación.
- Observatorio de vivenda e solo (2019) *Boletín Especial alugueiro residencial 2019*. Ministerio de Fomento, Dirección Xeral de Arquitectura, Vivenda e Solo. Publicado en setembro de 2019
- Rodríguez Villasante, Tomás; Alguacil, Julio; Denche, Concha; Hernández, Agustín; León, Concha y Velázquez, Isabela (1989) *Retrato de chabolista*

con piso. Análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid. Madrid: Alfoz.

Sánchez de Madariaga, Inés; Novella Abril Inés (2021) *Proyectar los espacios de la vida cotidiana. Criterios de género para el diseño y contratación pública de vivienda.* Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática. Generalitat Valenciana

Sánchez de Madariaga, Inés (2009) Vivienda, movilidad y urbanismo para la igualdad en la diversidad: ciudades, género y dependencia, en *Vivienda Social Ahora, Ciudad y Territorio*, XLI (161-162), pp. 581-598. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75953>

Trilla Bellart, Carmen, Bosch Meda, Jordi (2018) *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo.* Fundación Alternativas.

Xunta de Galicia (2007) *O chabolismo en Galiza. Informe de situación.* Consellería de Vivenda e Solo, Fundación Secretariado Xitano

Problemas e desafios da habitação e a nova política habitacional: uma abordagem a partir de Portugal

Fátima Matos
Universidade do Porto

1. Introdução

O mote que nos foi lançado para este capítulo, foi abordarmos a questão da habitação, no âmbito do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) da Agenda 2030, das Nações Unidas. Tendo em conta o ODS 11, iremos abordar quais os problemas e desafios que se colocam atualmente ao direito à habitação, num contexto de mudanças significativas no acesso à mesma, e qual o papel dos municípios numa nova política habitacional, capaz de dar respostas à nova conjuntura do mercado habitacional. Esta abordagem, incidirá na experiência de Portugal.

O acesso a uma habitação condigna é um direito fundamental dos indivíduos, sendo essencial para o crescimento económico dos países e para a qualidade de vida dos cidadãos. O direito à habitação associa-se ao direito à cidade e às funções urbanas, seguindo o conteúdo da Agenda 2030 (objetivo 11 Cidades e Comunidades Sustentáveis), ou seja, até 2030, os países devem garantir que todos os cidadãos tenham acesso a habitação acessível, com condições de habitabilidades adequadas, integrada no tecido urbano, com boa acessibilidade a infraestruturas e equipamentos básicos. Defendendo, igualmente, a necessidade de promover uma urbanização mais inclusiva e sustentável (United Nations, 2015). Em 2016, a “Nova Agenda Urbana”, apresentada na Conferência da ONU Habitat III, renova o compromisso político com uma habitação condigna e o desenvolvimento urbano sustentável. Na prática, vem reafirmar a centralidade da habitação na urbanização preconizada pelas Nações Unidas, realçando a importância da acessibilidade, da disponibilidade de serviços e da localização da habitação. A resolução de situações de discriminação no acesso à habitação ou de proteção de pessoas vulneráveis encontram-se, igualmente, entre os temas principais (United Nations, 2016). Estes dois documentos, refletem, transversalmente, uma preocupação com a habitação digna e adequada e com as carências habitacionais evidenciadas pela inacessibilidade da habitação, inexistência de serviços básicos e má localização. Como referem David Madden e Peter Marcuse (2016), “People do not only lives in homes. They live in neighborhoods and communities. They occupy buildings but also locations in a

social fabric. A radical right to housing must affirm and protect this web of relations. It must propose new links between housing and other domains” (p.198).

Nas últimas décadas, a habitação esteve afastada das preocupações centrais das agendas políticas da maioria dos países europeus, incluindo Portugal. No entanto, nos últimos anos a habitação está novamente de regresso ao debate público e académico, e à agenda política. Além dos documentos referidos acima, existe um conjunto de documentos que refletem a preocupação crescente com os problemas da habitação, nomeadamente a nível Europeu. Em 2016, foi apresentada a Agenda Urbana para a União Europeia, onde a habitação é assinalada como um dos vetores de intervenção prioritários. Já no ano de 2017, a Comissão Europeia emite a Recomendação (UE) 2017/761 sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O 19º Pilar dirige-se à habitação e à assistência para os sem-abrigo, tendo em vista garantir “às pessoas necessitadas o acesso à habitação (através da habitação social ou de um apoio financeiro à habitação); às pessoas vulneráveis, em caso de despejo, o direito à assistência e à proteção adequadas; aos sem-abrigo alojamento e serviços que promovam a sua inclusão social” (Comissão Europeia, p. 21).

No ano de 2017, a Comissão Europeia aprova o Parecer do Comité das Regiões Europeu - Rumo a uma Agenda Europeia para a Habitação - onde reforça, uma vez mais, que a “UE não tem competências explícitas em matéria de política de habitação e, por isso, o princípio da subsidiariedade deve ser respeitado na interação entre as políticas de habitação a nível local, regional e nacional e as políticas europeias” (p. 4). Este documento, apela à construção de uma Agenda Europeia da Habitação, à necessidade de uma melhor articulação entre as diversas políticas da UE (política regional, agenda urbana, concorrência, energia, política social, etc.) e as políticas de habitação dos Estados-Membros, além de uma nova política de coesão que tenha em conta a questão da habitação (Comité das Regiões Europeu, 2017).

Em 2018, “The Housing Partnership Action Plan” da União Europeia (UE), visa contribuir para a criação de melhores condições jurídicas e financeiras para as cidades da UE que precisam investir em habitações novas, reabilitadas e acessíveis para suas populações em larga escala. Mais especificamente, o foco da Parceria está em atender às necessidades de habitação por meio de legislação, conhecimento e financiamento, além de ajudar na oferta de habitação acessível, incluindo habitação pública, social e municipal, cooperativa, própria e/ou arrendada.

O Documento “The Future of Cities” publicado pelo Joint Research Centre (JRC) em 2019 (Vandecasteele, et 2019), da Comissão Europeia, aponta como um dos desafios identificados para as cidades no futuro a questão da habitação

adequada e acessível. Em janeiro de 2021, o Parlamento Europeu aprova a Proposta de Resolução sobre o acesso a uma habitação digna e a preços acessíveis para todos (Parlamento Europeu, 2021) onde “exorta a Comissão e os Estados-Membros a garantirem a igualdade de acesso de todos a habitação digna, incluindo água..., saneamento ..., um ambiente interior de elevada qualidade e energia sustentável, fiável e a preços acessíveis para todos, contribuindo assim para erradicar a pobreza em todas as suas formas, proteger os direitos humanos dos agregados familiares desfavorecidos e apoiar os grupos mais vulneráveis, a fim de proteger a sua saúde e bem-estar” (Parlamento Europeu, 2021, p. 13). Em Portugal, conforme o artigo 65º da Constituição, cabe ao Estado e às autarquias locais garantir o direito à habitação, sendo-lhes atribuído a obrigação de “programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social” (artigo 65º ponto 2 alínea a). As câmaras municipais têm um papel decisivo como principal agente de definição do solo urbano e promoção do planeamento urbano, tanto a nível fiscal como regulamentar, estando assim, “melhor posicionadas para desenvolver uma política de habitação integrada, que articule a oferta e a procura de habitação, com os serviços de proximidade e a mobilidade urbana” (Marques et al, 2021, p. 148), ou seja, uma política habitacional ancorada no território e articulada com os restantes instrumentos de gestão territorial, sobretudo com os Planos Diretores Municipais. A recente Lei de Bases da Habitação (LBH, Lei nº 83/2019), estabelece as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, independentemente da sua origem, sexo, ou outras condições, (artigos 1º e 2º da LBH). Para além desta introdução, este capítulo encontra-se subdividido em três pontos, no primeiro aborda-se a crise habitacional, depois faz-se uma breve análise às medidas de política para fazer face a essa crise e por fim concluímos com algumas reflexões finais.

2. A atual crise da habitação

A atual crise da habitação, não é exclusiva de Portugal, uma vez que a falta de habitação acessível é um problema constante na maioria dos países europeus, particularmente nas cidades. Historicamente, em Portugal, o problema da habitação incidiu sobretudo nos principais centros urbanos do país, relacionado com a insalubridade da habitação dos agregados familiares mais pobres e com a escassez de oferta para arrendamento, quer pública, quer privada. A falta de oferta de habitação pública e a política de congelamento prolongado das rendas, contribuíram para uma situação de dificuldade de acesso à habitação, o que originou, a suburbanização das famílias, através da aquisição de habitação

própria em construção nova¹, o progressivo despovoamento e degradação do edificado nos centros das cidades, e o aparecimento de soluções à margem do mercado (e.g. subarrendamento, bairros clandestinos e de barracas), originando uma expansão dos perímetros urbanos, fragmentada, desqualificada e sem o mínimo de serviços de proximidade (Matos, 2001). Atualmente, para além das condições indignas de habitação em que ainda vivem um conjunto significativo de famílias mais desfavorecidas, há um leque cada vez mais alargado da população que se debate com as crescentes dificuldades de acesso à habitação com preços compatíveis com os seus rendimentos, salientando-se os jovens em início de carreira, o que tem dificultado a sua emancipação (Matos et al, 2019; Azevedo 2020; Antunes e Seixas, 2022). Esta situação tem ainda, implicações na (re)composição familiar em geral e na mobilidade residencial (Azevedo, 2020). Esta “nova crise” de acesso à habitação, é o resultado combinado, de um conjunto de fatores, relacionadas com a recessão económica resultante da crise de 2008 - e as medidas de austeridade que se seguiram - e com a recuperação económica pós-crise, em grande parte baseada no investimento no imobiliário (quer nacional, quer estrangeiro), na reabilitação urbana e no turismo (Serra, 2019; Matos et al, 2019; Allegra et al, 2020, Mendes, 2020, Marques et al, 2022). Entre os fatores, salientam-se: (1) o fim do crédito bonificado em 2002; (2) a liberalização do arrendamento urbano (Nova Lei do Arrendamento Urbano – Lei nº 6/2006 e Lei 31/2012); (3) os incentivos financeiros, fiscais e a simplificação e isenção de requisitos construtivos à reabilitação urbana (RERU)²; (4) o regime de benefícios fiscais destinado a residentes não-habituais, lançado em 2009; (5) o regime de Autorização de Residência para Investimento (os também designados Golden Visa), iniciado em 2012; (6) o *Real Estate Investment Trust*, mecanismo criado para atrair o investimento estrangeiro para o imobiliário; (7) as Sociedades de Investimento e Gestão Imobiliária (SIGI); (8) as isenções fiscais para os Fundos de Investimento Imobiliário e (9) a promoção do investimento para fins turísticos com a simplificação dos processos de licenciamento de alojamento local (Santos, 2019; Mendes et al 2019; Mendes, 2020, Marques et al, 2022, Tullumelo e Alegria, 2023, Batista et al, 2023).

Esta situação, tem originado, por um lado, a expulsão das famílias das classes média e média baixa, para localizações periféricas cada vez mais distanciadas da cidade centro, situação que tem contribuído para um aumento dos preços nessas localizações, por outro, a gentrificação e turistificação das áreas mais antigas e centrais, que se encontravam despovoadas e desvitalizadas economicamente e que passaram a ser atrativas para o capital imobiliário internacional, permitindo

¹ Situação, facilitada pela política de apoio do Estado à compra de casa própria: liberalização do crédito bancário à aquisição, construção e imobiliário; crédito bonificado e isenções fiscais, para as famílias.

² Regime Excepcional para a Reabilitação Urbana (D.L. 53/2014 de 8 de Abril).

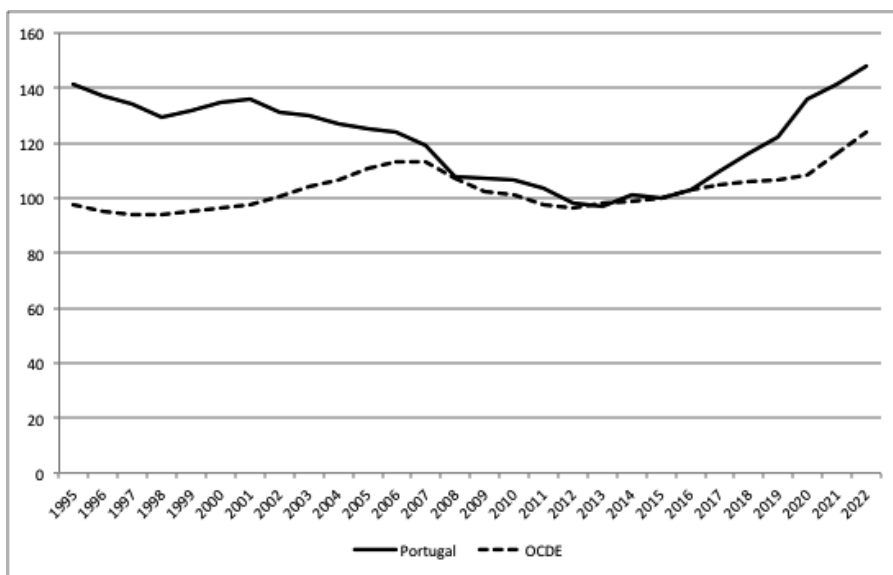
a sua reabilitação e valorização, mas retirando casas do mercado de habitação permanente (Cocola-Gant, 2018, Fernandes et al, 2018, Mendes et al, 2019, Mendes, 2020, Marques et al, 2022).

Assim assistimos, cada vez mais nas cidades, sobretudo em Lisboa e no Porto, a padrões de desigualdade sócio-territorial e de segregação residencial, com a substituição de proprietários/arrendatários nacionais por estrangeiros, com capital e rendimentos elevados e residentes habituais, por temporários, pondo em causa o equilíbrio da composição do tecido social das cidades, colocando em risco a diversidade e coesão urbanas. A esta “nova crise” associa-se agora os efeitos gerados pela pandemia da Covid-19 e da guerra da Ucrânia, quer na economia, quer nas famílias, nomeadamente o aumento das taxas de juro, da inflação, dos custos da construção e da energia, exacerbando os problemas de acesso à habitação³, recentrando o debate e a urgência das políticas públicas nesta matéria (Housing Europe, 2021, 2022 e 2023).

Como referido acima, em Portugal, a evolução dos preços da habitação face aos rendimentos das famílias tem vindo a crescer, sendo este mais acentuado face à média dos restantes países da OCDE entre 2015-2022, passando de 100 para 148, em Portugal, enquanto a média da OCDE passa de 100 para 124 (figura 1).

³ Alguns dos sintomas, relativos às dificuldades crescentes de acesso à habitação, são por um lado, o aumento dos sem-abrigo (entre 2014 e 2022 houve um aumento de 78% a nível nacional) e a mudança do seu perfil, agora muito mais variado do que no passado, incluindo imigrante e famílias, com emprego, mas que não conseguem suportar os custos da habitação e, por outro, as manifestações de protesto em várias cidades, pelo direito à habitação e à cidade.

Figura 1 Relação entre preço da habitação e rendimento (2015=100), Portugal e OCDE



Fonte: OCDE, Housing prices (price-to-income ratio,
<https://data.oecd.org/price/housing-prices.htm>)

Considerando a escala europeia, em 2021, 10,5% da população urbana da União Europeia (UE) vivia num agregado familiar em que os custos totais de habitação representam mais de 40% do rendimento disponível, enquanto a taxa correspondente nas áreas rurais era de 7% (Eurostat, 2022). Em Portugal, os valores são mais baixos, representando respetivamente 6,6% e 4,4%. Em média, na UE, 19% do rendimento disponível foi dedicado à habitação, sendo os valores para Portugal de 15,1% (Eurostat, 2022). Estes valores são muito mais altos para as populações em risco de pobreza, 38% para a média europeia, e para Portugal 31%. Saliente-se, ainda que, uma percentagem significativa da população da UE e de Portugal, vive em condições indignas: 17% em condições de sobrelotação, sendo o valor para Portugal mais baixo (13%); 15% em casas com infiltrações no telhado, tendo Portugal um valor mais elevado (25%) e 7% não consegue aquecer a casa, atingindo esta situação em Portugal 16,4% (Eurostat, 2022). Estes valores, demonstram as dificuldades crescentes em aceder a uma habitação, assim como, o peso significativo das situações de más condições dos alojamentos.

Quadro 1. Valor mediano das vendas por m² de alojamentos familiares (€)

	4º Trimestre de 2019	4º Trimestre de 2020	4º Trimestre de 2021	4º Trimestre de 2022	1º Trimestre de 2023	2º Trimestre de 2023	Variação
Continente	1114	1172	1359	1506	1574	1635	46,8
Braga	984	1090	1193	1375	1473	1514	53,9
Guimarães	890	1000	1034	1141	1184	1192	33,9
Vila Nova de Famalicão	914	955	1058	1140	1239	1232	34,8
Arouca	656		793	1077			64,2
Espinho	1135	1570	1526	1840	1750	2176	91,7
Gondomar	1044	1155	1321	1546	1531	1599	53,2
Maia	1230	1320	1482	1624	1819	1782	44,9
Matosinhos	1541	1689	1935	2134	2047	2472	60,4
Oliveira do Azeméis	731	783	757	942	983	982	34,3
Paredes	765	825	910	1000	1000	1047	36,9
Porto	1876	2169	2341	2640	2652	2857	52,3
Póvoa do Varzim	1277	1391	1502	1724	1716	1689	32,3
Santa Maria da Feira	858	924	955	1222	1213	1141	33,0
Santo Tirso	874	856	1014	909	1117	1216	39,1
São João da Madeira	833	988	757	1025	1062	946	13,6
Trofa	818	981	1084	1372	1216	1294	58,2
Vale de Cambra	821	744		1093	1244	1158	41,0
Valongo	1009	1216	1286	1400	1480	1493	48,0
Vila do Conde	1125	1292	1395	1707	1652	1750	55,6
Vila Nova de Gaia	1123	1271	1446	1702	1782	1806	60,8
Alcochete	1380	1526	1866	1860	2078	2100	52,2
Almada	1596	1780	1924	2254	2312	2277	42,7
Amadora	1551	1732	1890	2210	2197	2212	42,6
Barreiro	988	1129	1294	1585	1600	1696	71,7
Cascais	2682	2746	3216	3631	3760	3902	45,5
Lisboa	3316	3211	3723	4022	4103	4275	28,9
Loures	1727	1831	2008	2201	2529	2543	47,2
Mafra	1395	1594	1723	2154	2162	2127	52,5
Moita	851	938	1102	1336	1440	1501	76,4
Montijo	1247	1311	1524	1780	1790	1850	48,4
Odivelas	1866	2047	2161	2425	2577	2400	28,6
Oeiras	2333	2443	2822	3184	3156	3166	35,7
Palmela	836	1182	1338	1654	1658	1766	111,2
Seixal	1201	1376	1577	1830	1900	1946	62,0
Sesimbra	1324	1388	1738	2123	1997	2113	59,6
Setúbal	1116	1319	1498	1785	1779	1830	64,0
Sintra	1282	1465	1627	1891	1927	2000	56,0
Vila Franca de Xira	1238	1395	1550	1876	1818	1864	50,6

Fonte: INE, Estatísticas de preços da habitação ao nível local

Analisando os preços de venda de alojamentos/m² e das rendas/m² de novos contratos de arrendamento, à escala dos municípios das duas áreas metropolitanas e dos municípios da Região Norte com mais de 100.000 habitantes (quadros 1 e 2), verifica-se um aumento generalizado dos preços e das rendas, sendo de destacar um conjunto de municípios com variações superiores ao nacional ou mesmo em relação às cidades centro das áreas metropolitanas, como por exemplo, Espinho, Trofa, Gondomar, Vila do Conde, Matosinhos, Valongo, Alcochete, Barreiro, Mafra, Moita, Palmela, Seixal e Sesimbra (quadro 1 e 2). A tendência de aumento dos preços, também atinge as outras cidades analisadas, sobretudo em Braga. Não obstante as importantes implicações

socioeconómicas da pandemia COVID-19, a tendência de valorização do mercado imobiliário manteve-se.

Quadro 2. Valor mediano das rendas por m2 de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares (€)

	2.º Semestre de 2017	2.º Semestre de 2018	2.º Semestre de 2019	2.º Semestre de 2020	2.º Semestre de 2021	2.º Semestre de 2022	1.º Semestre de 2023	Varição
Continente	4,39	4,81	5,33	5,63	6,08	6,55	6,88	56,7
Barcelos	3,29	3,54	3,71	3,95	4	4,35	4,61	40,1
Braga	3,79	4,35	5,26	5,26	5,34	6,02	6,53	72,3
Guimarães	3,20	3,57	3,77	3,75	4,06	4,44	4,74	48,1
Vila Nova de Famalicão	3,33	3,57	3,75	4	4,33	4,65	4,76	42,9
Arouca	3,13	3,56	3,51	3,73	3,64	3,66	4,46	42,5
Espinho	4,49	4,75	6,06	5,81	5,84	6,65	6,77	50,8
Gondomar	4,18	4,66	5,22	5,45	5,78	6,21	6,52	56,0
Maia	4,78	5,26	5,78	6,09	6,35	6,90	7,39	54,6
Matosinhos	5,99	6,67	7,55	7,72	7,83	9,03	9,45	57,8
Oliveira do Azeméis	2,85	3	3,30	3,32	3,59	3,76	3,96	38,9
Paredes	2,91	3,21	3,33	3,62	3,75	4,17	4,42	51,9
Porto	6,77	7,85	8,83	8,70	8,85	9,98	10,78	59,2
Póvoa do Varzim	4,01	4,38	5,08	5,41	5,67	6,37	6,73	67,8
Santa Maria da Feira	3,31	3,53	3,87	3,96	4,29	4,69	4,92	48,6
Santo Tirso	2,93	3,15	3,25	3,53	3,91	3,71	4,08	39,2
São João da Madeira	3,52	3,73	3,87	4,29	4,49	4,85	5,09	44,6
Trofa	3,45	3,66	4,08	4,54	4,65	5,23	5,66	64,1
Vale da Ambrá	2,80	3,16	3,45	3,33	3,44	3,85	4,61	64,6
Valongo	4,11	4,45	5,06	5,42	5,76	6,24	6,57	59,9
Vila do Conde	4	4,17	4,64	5	5,11	5,84	6,25	56,3
Vila Nova de Gaia	4,81	5,45	6,25	6,50	6,83	7,49	8	66,3
Alcochete	4,70	5,50	5,88	6,04	6,74	7,52	7,77	65,3
Almada	6	7	7,77	8,20	8,58	9,49	9,97	66,2
Amadora	6,43	7,19	8,33	8,76	8,85	9,48	10,14	57,7
Barreiro	4,55	5,10	6,24	6,69	7,24	7,84	8,50	86,8
Cascais	8,06	9,71	10,71	10,42	10,95	12,58	13,56	68,2
Lisboa	9,62	11,16	11,96	11,46	11,24	12,88	14,11	46,7
Loures	5,80	6,46	7,24	7,58	7,90	8,54	8,95	54,3
Mafra	4,73	5,25	6,22	6,50	6,94	7,48	7,95	68,1
Moita	4,03	4,40	5	5,47	6,21	6,90	7,50	86,1
Montijo	4,47	5,13	5,99	6,32	6,48	7,41	8,08	80,8
Odivelas	6,17	6,92	7,67	8,26	8,43	9	9,41	52,5
Oeiras	7,84	9,38	10,18	10,01	10	11,36	12,32	57,1
Palmela	4,31	4,67	5,44	5,70	6,03	6,72	6,98	61,9
Seixal	4,87	5,38	6,29	6,57	7,01	8,07	8,49	74,3
Sesimbra	4,68	4,79	5,56	5,83	6,07	7,10	7,41	58,3
Setúbal	4,50	5,14	6,10	6,48	6,85	7,58	8,08	79,6
Sintra	5,26	6	6,79	7,14	7,46	8,06	8,75	66,3
Vila Franca de Xira	4,86	5,43	6,33	6,82	7,09	7,46	8,11	66,9

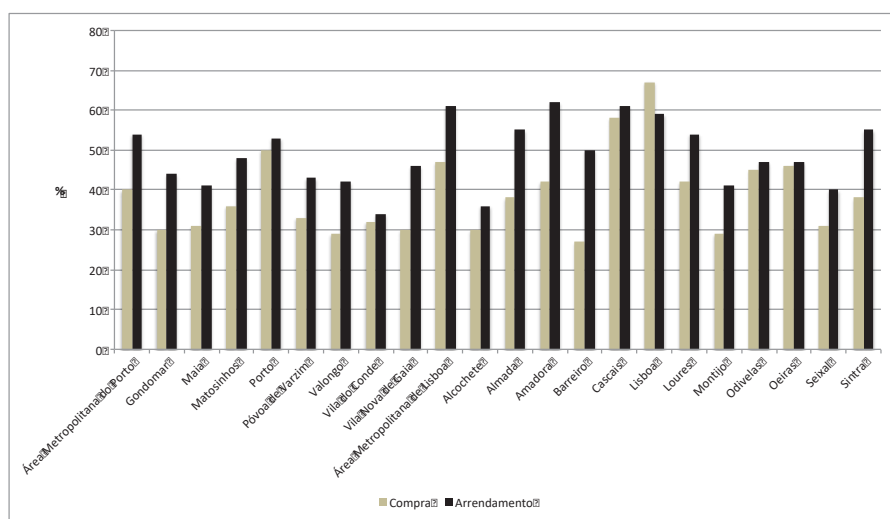
Fonte: INE, Estatísticas de Rendas da Habitação ao nível local.

Considerando a taxa de esforço para comprar ou arrendar um alojamento de 90m² e tendo em conta que o Eurostat determina que os custos da habitação estão em sobrecarga quando superam os 40% do rendimento disponível da família, verifica-se que, as áreas mais críticas, são Lisboa e o Porto (figura 2). Na Área Metropolitana de Lisboa, constata-se uma diferença entre os concelhos da margem norte e os da margem sul. Os concelhos em que a taxa de esforço supera os 40% são os da margem norte - Lisboa, Cascais, Loures, Amadora, Odivelas e Oeiras - enquanto os restantes concelhos da margem norte e os da margem sul, estão abaixo dos 40%. Quanto à Área Metropolitana do Porto⁴, em todos os

⁴ A fonte utilizada, só considera para a AMP, os concelhos do Grande Porto e não todos os que a constituem.

concelhos, a taxa de esforço para arrendar é superior à da compra, contudo relativamente à compra, apenas o Porto apresenta uma taxa de esforço superior aos 40% recomendados, enquanto em relação ao arrendamento, somente Vila do Conde apresenta uma taxa abaixo dos 40% (figura 2). Há portanto um agravamento generalizado da acessibilidade à habitação que, com o aumento das taxas de juro, é previsível que todos os concelhos, por via da compra, possam ter taxas de esforço superior aos 40% (Century 21, 2022).

Figura 2. Taxa de esforço para comprar ou arrendar um alojamento de 90m² em 2020



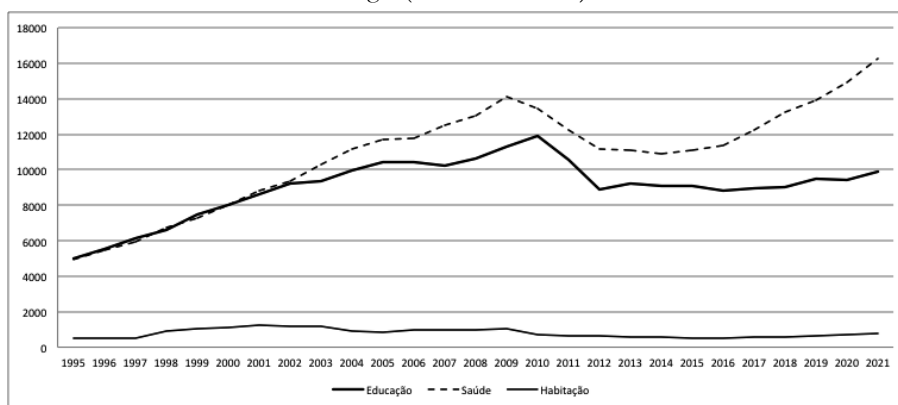
Fonte. Century 21, 2022

Enquanto os preços da habitação continuam a aumentar o investimento na habitação, por parte da administração central e local, tem vindo a diminuir, comparativamente à saúde e educação (figura 3). Esta situação, comprova que a política habitacional tem sido relegada para um segundo plano, quer do ponto de vista orçamental e de investimento, quer da criação de uma visão estratégica. Contudo, considerando a despesa pública na habitação, verifica-se uma mudança, com o crescimento da administração local em relação à administração central (figura 4), em 1995, as despesas da administração local representavam 33,3% das despesas públicas com a habitação, em 2021, representavam 90,4%. Esta situação decorre de vários processos, associados à redução das despesas da administração central, nomeadamente, o progressivo abandono pelo Estado central na provisão de habitação social, a extinção do crédito bonificado à compra de casa própria, o crescimento da habitação pública municipal⁵, além de

⁵ Refira-se que a partir da década de 80 do séc. XX, o Estado Central financia um conjunto de programas de habitação social promovidos pelos municípios, dirigidos às

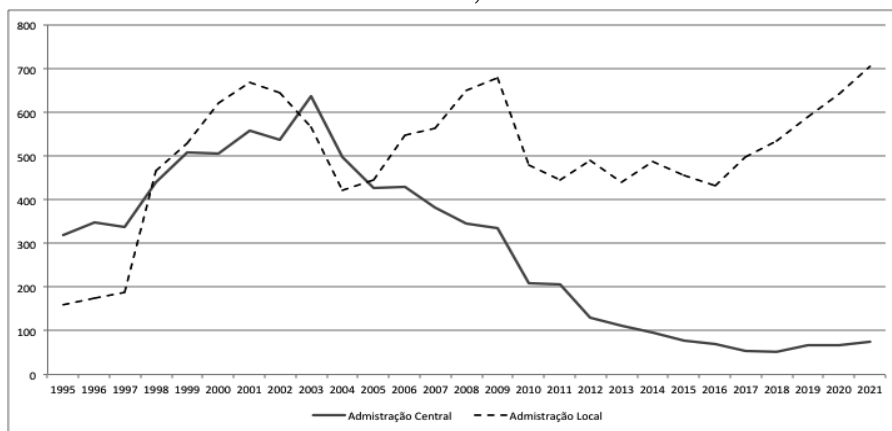
outros ajudas locais, como, por exemplo, o apoio à renda. Aquilo que assistimos é portanto a um papel cada vez mais importante dos municípios na política habitacional, através de um conjunto de programas e instrumentos de planeamento da habitação à escala local, como veremos no ponto seguinte.

Figura 3. Despesas da Administração Pública em Educação, Saúde e Habitação, em Portugal (em milhões de €)



Fonte. EUROSTAT, *General government expenditure by function*.

Figura 4. Despesas da Administração Pública em Habitação, em Portugal (em milhões de €)



Fonte. EUROSTAT, *General government expenditure by function*

populações mais vulneráveis economicamente. Além de promotores as autoridades locais passam a ser responsáveis pela gestão dos bairros.

3. A resposta do Estado central e local face à crise da habitação

Como referido, um dos principais problemas da habitação atualmente é, a acessibilidade à habitação. Em Portugal, como em outros países da Europa do sul, o mercado tem sido o principal mecanismo de acesso à habitação, sobretudo através da aquisição do alojamento, fortemente apoiada pelo Estado, devido à bonificação do crédito e aos benefícios fiscais, o que originou um aumento da construção nova e da habitação própria, mas deixou as famílias e as empresas endividadas (Santos, 2019). Esta política habitacional indireta (o “apoio à pessoa”), constituiu, o eixo central das políticas habitacionais até à extinção do crédito bonificado (Santos, 2019). Relativamente ao investimento público em habitação, resultante da política de promoção direta (o “apoio à pedra”) este só teve expressão, após a instauração da democracia, em dois momentos: entre 1974/79 e entre 1995-2003, este, coincidente com o Programa Especial de Realojamento (PER), restrito às duas áreas metropolitanas, sendo o programa mais representativo dos últimos anos de “apoio à pedra”, promovido pelo Estado central e pelas autarquias locais, destinado a dar resposta às situações mais extremas de carência habitacional, nomeadamente o problema dos bairros de barracas. No entanto, o PER permaneceu, em geral, um programa “desatualizado” (Tulumello et al., 2018), com base em intervenções rápidas, em vez de uma política habitacional baseada numa visão estratégica clara implementada através de acordos de governação multinível (Allegra et al., 2020). No essencial, a promoção pública de habitação foi sendo concretizada através de programas de realojamento, promovidos pelas autarquias locais e financiados pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) que deram origem aos bairros sociais. Quanto ao incentivo à reabilitação, este foi garantido através de alguns programas⁶ que surgem nos anos 90 do século XX, mas cuja expressão foi reduzida face à produção de construção nova. A política habitacional, tem “corrido de modo errático, desdobrando-se em programas específicos e medidas parcelares, sem que se tenha norteado por princípios e regras basilares de uma política pública de habitação consistente, correndo ao sabor dos interesses e oportunidades dos ciclos e dos poderes económicos e políticos de cada momento” (Malheiros & Mendes, 2023, p. 1). Esta situação, em termos territoriais, originou uma forte concentração dos fogos de habitação social nas duas áreas metropolitanas e em algumas cidades médias, onde as carências eram maiores, concentração que materializa-se, também, ao nível da implantação

⁶ Como foi o caso do Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA); do Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD); do Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH); do Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA) e do Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação (SOLARH).

urbana com a grande aglomeração dos bairros em algumas áreas, originando fenómenos de segregação sócio-territorial. A habitação social tem-se dirigido, essencialmente, às populações mais desfavorecidas excluindo os agregados familiares com rendimentos intermédios que, como referimos acima, não conseguem aceder ao mercado, a uma habitação adequada e com um custo compatível com o orçamento familiar. Perante este agravamento das dificuldades de acesso à habitação por parte das classes médias, sobretudo desde a crise económica de 2008, o debate sobre os problemas da habitação, em Portugal, reaparece. Face a esta “nova crise” da habitação, em outubro de 2017, o Conselho de Ministros aprovou o documento “Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação” (NGPH). Este documento, expressa uma reorientação da política habitacional, enquadrada na legislação que afirma um novo paradigma em matéria de ordenamento do território, contendo a expansão dos perímetros e solos urbanos, promovendo a densificação do uso do solo já urbanizado (Lei 31/2014). Ao mesmo tempo, que reafirma, a reabilitação urbana e do edificado, como regra, quebrando o longo ciclo de aposta na construção nova, em resposta às carências habitacionais. A NGPH define três objetivos fundamentais: reforçar o parque público habitacional (passar do 2% para os 5%-10% até 2026); orientar a procura habitacional dos jovens e das classes médias para o arrendamento acessível e, privilegiar a reabilitação e utilização do parque habitacional existente, sobre a construção de novos alojamentos. Este documento reforça a necessidade de uma reorientação da política de habitação da “casa” para o “acesso à habitação”, “através da criação de instrumentos mais flexíveis e adaptáveis a diferentes necessidades, públicos-alvo e territórios. Trata-se de uma implementação com base numa forte cooperação horizontal (entre políticas e organismos setoriais), vertical (entre níveis de governo) e entre os setores público e privado, incluindo o cooperativo, bem como uma grande proximidade aos cidadãos” (NGPH, 2017, p.2). Assim, o Estado, alarga o conceito de habitação pública, de forma a abranger, a habitação de interesse social, ao mesmo tempo que, atribui um novo papel aos municípios, ou seja, passarem a assegurar a oferta e a gestão do parque habitacional público de arrendamento/subarrendamento acessível (Costa et al, 2021, Delgado, 2023). Entretanto, no seguimento deste documento são aprovados um conjunto de programas, nomeadamente:

- **O 1º Direito** (Decreto-Lei nº 37/2018, de 4 de junho alterado pelo Decreto-Lei nº 81/2020⁷) que visa garantir “o acesso a uma habitação adequada e a condições de vida dignas aos agregados familiares em situação de grave carência habitacional”. Este programa preconiza

⁷ Este Decreto-Lei, adequa os instrumentos criados no âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação e a Lei Orgânica do IHRU, I. P., à Lei de Bases da Habitação, no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social.

soluções habitacionais, que envolvam a reabilitação, o arrendamento e a ocupação de áreas habitacionais já existentes ou inseridas no tecido urbano. A candidatura ao programa, por parte de cada município, depende da elaboração da Estratégia Local de Habitação (ELH).

- O **Programa Porta de Entrada** (Decreto-Lei n.º 29/2018, regulado pela Portaria n.º 167/2018, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 81/2020) que se dirige “às situações de necessidade de alojamento urgente de pessoas que se vejam privadas, de forma temporária ou definitiva, da habitação ou do local onde mantinham a sua residência permanente ou que estejam em risco iminente de ficar nessa situação, em resultado de acontecimento imprevisível ou excecional” (artigo 2º ponto 1 Decreto-Lei n.º 29/2018);
- O **Programa Chave na Mão**, Programa de Mobilidade Habitacional para a Coesão Territorial (Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/2018 e Regulamento n.º 423/2020), permite que as famílias residentes em territórios de forte pressão urbana, que queiram mudar a sua residência para territórios de baixa densidade, disponibilizem as suas habitações no arrendamento acessível.
- O **Programa de Arrendamento Acessível** (Decreto – Lei n.º 68/2019), visa promover uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços compatíveis com os rendimentos das famílias⁸.
- O **Programa Reabilitar para Arrendar – Habitação Acessível**, tem como objetivo o financiamento de operações de reabilitação de edifícios com idade igual ou superior a 30 anos, que após reabilitação deverão destinar-se predominantemente a fins habitacionais, em regime de arrendamento⁹.

Como referido acima, os municípios, têm vindo a ter um papel cada vez maior na política habitacional, no âmbito da Lei do Regime Jurídico das autarquias locais (Lei n.º 75/2013¹⁰) as autarquias locais têm competências em matéria de habitação (artigo 23º alínea i). A Lei quadro da transferências de competências para as autarquias locais (Lei 50/2018), atribui aos municípios competências na gestão dos programas de apoio ao arrendamento urbano e

⁸ Refira-se, ainda que no âmbito do apoio ao arrendamento, é reforçado o programa Porta 65-Jovem (programa de arrendamento para jovens), criado em 2007.

⁹ O Estado criou em 2016 o Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE), para reabilitar edifícios públicos e destiná-los maioritariamente a arrendamento acessível nos centros urbanos.

¹⁰ Segundo a última versão Lei n.º 24-A/2022, de 23/12.

reabilitação urbana (artigo 17º alínea 1), assim como, são transferidos para os municípios, a titularidade e a gestão dos bens imóveis destinados a habitação social que integram o parque habitacional da administração direta e indireta do Estado (artigo 17º alínea 2).

Quanto ao planeamento municipal da habitação, a NGPH prevê que para os municípios se candidatem ao Programa 1º Direito, devem elaborar a Estratégia Local de Habitação (ELH). Este documento, inclui a elaboração de um diagnóstico das carências habitacionais do concelho, a identificação das soluções habitacionais a desenvolver para suprir as carências identificadas, num período de seis anos, e o calendário de investimentos. Trata-se de um documento operativo e muito focado no 1º Direito, visando soluções habitacionais para as famílias mais carenciadas que residem em situações indignas e que deve atender às especificidades do território. Depois de aprovada a ELH, a operacionalização do 1º Direito, inicia-se com a assinatura de um acordo de financiamento entre o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), o município ou outras entidades, como por exemplo, Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS). Atualmente estão aprovadas 269 ELH (87% dos municípios) e já foram assinados 272 acordos com o IHRU. O programa 1º Direito vai ser financiado pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR¹¹), estando previsto o financiamento a 26 000 famílias a nível nacional, até 2026, número resultante das carências identificadas pelo IHRU no levantamento nacional realizado em 2018. Contudo, numa primeira análise a este programa, efetuada pelo IHRU em 2020, as ELH de 34 municípios (num universo de 173 municípios então aderentes ao Programa) cobriam já 98% do total de situações sinalizadas no levantamento de 2018, o que demonstra que as situações de carência mais graves, excedem os números de 2018, não tendo o governo inscrito no PRR, um número maior de famílias a apoiar por este programa. A recente Lei de Bases da Habitação (LBH, Lei nº 83/2019), introduz a definição da função social da habitação, o que confere ao Estado central e aos municípios a obrigação de garantir o direito

¹¹ O Conselho Europeu criou o Next Generation EU, um instrumento de mitigação do impacto económico e social da crise provocada pela pandemia, contribuindo para assegurar o crescimento sustentável de longo prazo e responder aos desafios da transição climática e digital. Este instrumento contém o Mecanismo de Recuperação e Resiliência onde se enquadra o PRR, um plano de investimentos, assente em três dimensões estruturantes: resiliência; transição climática; transição digital. O investimento na habitação constitui a componente 2 da dimensão resiliência, destinando-se 1583 de M€ a fundo perdido (dos quais 1211 para o 1º direito) e 1150 M€ em empréstimos (sendo destinado ao reforço do parque público habitacional a custo acessível 774,8 M€, dos quais 607M€, para a promoção direta pelo IHRU de 5210 alojamentos). Na componente transição climática, está incluído um investimento de 300M€ para a eficiência energética dos edifícios.

universal da habitação, sendo reforçados os direitos dos indivíduos e das famílias quanto à habitação. Esta lei, determina que o Estado defina uma Política Nacional de Habitação e um Programa Nacional de Habitação, que estabelece os objetivos, prioridades, programas e medidas da política nacional de habitação, sendo plurianual e prospetivo (artigo 17º, ponto 1 e 3). A LBH inclui uma dimensão fundamental do direito à habitação, o Habitat, entendido como “o contexto territorial e social exterior à habitação em que esta se encontra inserida, nomeadamente no que diz respeito ao espaço envolvente, às infraestruturas e equipamentos coletivos, bem como ao acesso a serviços públicos essenciais e às redes de transportes e comunicações” (artigo 14º, ponto1). Ou seja, LBH, não se preocupa só com a “casa”, mas com todo o contexto territorial onde esta se insere (artigo 14º pontos 3, 4 e 5). Quanto à política local de habitação, é determinado que, “para a boa execução da política local de habitação, os municípios devem integrar a política municipal de habitação nos instrumentos de gestão territorial, acautelando a previsão de áreas adequadas e suficientes destinadas ao uso habitacional, e garantir a gestão e manutenção do património habitacional municipal, assegurando a sua manutenção” (LBH, artigo 21º, ponto 1). Para cumprir estes objetivos, os municípios devem elaborar a Carta Municipal de Habitação (CMH), “o instrumento municipal de planeamento e ordenamento territorial em matéria de habitação, a articular, no quadro do Plano Diretor Municipal (PDM), com os restantes instrumentos de gestão do território e demais estratégias aprovadas ou previstas para o território municipal”(artigo 22º, ponto 1). A CMH¹², é um documento de planeamento estratégico e prospetivo, que identifica as carências habitacionais, os recursos locais (solo urbanizados, edifícios abandonados, fogos devolutos, degradados ou abandonados) a mobilizar para responder às carências, às necessidades futuras e a identificação dos atores económicos e sociais a quem compete concretizar as intervenções a realizar (artigo 22º). A CMH, deve, também, definir soluções que permitam inverter as situações de perda populacional e processos de gentrificação, ou seja, adotar uma política de dispersão territorial da habitação de interesse social.

Além da CMH, os municípios devem produzir um Relatório Municipal de Habitação, que deverá integrar um balanço da execução da política habitacional, e sua eventual revisão, que deverá ser elaborado anualmente. A LBH, também determina que os municípios possam fixar taxas diferenciadas de impostos de habitação em função do uso habitacional efetivo¹³.

¹² Até ao momento apenas o município de Lisboa dispõe de CMH, aprovada em outubro de 2023.

¹³ Por exemplo, a cidade de Braga, vai reduzir, no próximo ano, o IMI em 20% para proprietários de prédios urbanos arrendados para habitação própria e permanente, cuja renda mensal seja igual ou inferior ao valor da renda padrão definida pela BragaHabit

A elaboração da Carta Municipal de Habitação preconiza uma forte mudança de atitude e orientação política por parte dos executivos municipais. Este instrumento afigura-se como imprescindível no alavancar de uma política de habitação que não se resume, unicamente, a uma lógica de obras públicas, mas, ao invés, corresponda a um sistema articulado, onde os diferentes atores do território (sector privado, cooperativo, social e comunidades locais) possam intervir, coexistindo e atuando numa parceria conjunta, dinâmica, com o sector público. Esta parceria tem como objectivos: uma oferta pública de habitação orientada para o acesso universal a uma habitação adequada; o desenvolvimento de modelos e instrumentos que promovam o acesso a diferentes opções habitacionais sustentáveis e economicamente acessíveis a cidadãos com diferentes níveis de rendimento e, que promova soluções habitacionais integradas na malha urbana, de forma a evitar localizações periféricas e isoladas.

Em outubro de 2023, foi aprovado o Programa Mais Habitação (PMH Lei n.º 56/2023), que suscitou uma ampla discussão e várias críticas, nomeadamente, o arrendamento compulsivo das casas devolutas e as alterações relativas ao alojamento local. O conjunto de medidas propostas reforça o compromisso com a habitação pública com especial enfoque na resposta para as famílias com menores rendimentos e rendimentos médios através da promoção para arrendamento acessível (quadro 3). O PMH propõe, também, um renascer das cooperativas de habitação para acelerar a construção de casas a preços acessíveis. A propriedade será coletiva e não divisível e a cedência vigora durante 75 anos. Esta medida, constitui, o verdadeiro espírito do cooperativismo habitacional, como defendia, António Sérgio (1958 a e b) um dos teóricos fundadores do cooperativismo.

A aprovação, deste novo conjunto de medidas de resposta mais imediata, destina-se a complementar as respostas estruturais já inscritas no Programa Nacional de Habitação¹⁴ para mitigar os recentes impactos económicos, com efeitos diretos no acesso à habitação.

para aplicação do Regulamento de Apoio à Habitação do Município de Braga (T0– 250€; T1- 350€; T2– 450€; T3– 525€; T4– 600€; T5– 675€; > T5– 675€ + n * 50€).

¹⁴ Previsto na LBH (artigo 17º) e aprovado em janeiro de 2023, inclui 22 medidas, que vão ser colocadas em prática até 2026, para salvaguardar o direito à habitação” e “garantir o acesso de todos a uma habitação adequada”, estando previsto investir um total de 2.377 milhões€ para reforçar o parque público habitacional.

Quadro 3. Principais medidas do Programa Mais Habitação. Notas: (1) Alteração introduzida, pelo Orçamento do Estado para 2024 prevê que a bonificação de juros abranja 200 mil contratos de crédito

	Principais medidas e apoios previstos	Atores envolvidos
Promoção para Arrendamento acessível	Incentivos fiscais: isenção do imposto municipal sobre imóveis por um período de três anos a contar do ano da aquisição, inclusive, podendo ser renovado, a requerimento do proprietário, por mais cinco anos; isenção de imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis. Promoção: cedência de terrenos e edifícios públicos em direito de superfície por um prazo máximo de 90 anos, renovável mediante acordo entre as partes para o mesmo fim. Os fogos promovidos ao abrigo deste regime ficam afetos ao arrendamento acessível, pelo período mínimo de 90 anos, renovável, quando haja cedência do direito de superfície; 25 anos nos restantes casos; é permitida a aquisição onerosa do direito de propriedade ou de outros direitos reais sobre bens imóveis, para arrendamento acessível, por entidades públicas, devendo, o valor da aquisição ser compatível com o que resulte do procedimento de avaliação. Novo modelo de cooperativismo: financiamento, a fundo perdido, de 25% do custo total da construção, sendo, também considerada a cedência ao setor cooperativo de imóveis públicos, para construção em propriedade coletiva e não divisível, em direito de superfície por	Estado/IHRU, autarquias locais, cooperativas, misericórdias, IPSS e empresas privadas (construção, sociedades imobiliárias e de gestão de arrendamento) Fundiestamo (será o parceiro do IHRU, na identificação de imóveis que cumpram os requisitos para arrendar para subarrendar)

	75 anos, cujos projetos devem ser sustentáveis e inovadores. Empréstimos. O seu montante é fixado pelas instituições financiadoras até 80% do valor global final do empreendimento, determinado de acordo com os preços de venda para a habitação a custos controlados fixados em portaria. Arrendar para subarrendar: arrendamento a entidades privadas, pelas entidades públicas para subsequente subarrendamento acessível. Financiamento: bonificação da taxa de juro, para construção ou reabilitação, incluindo a aquisição do imóvel, e posterior arrendamento, no montante global máximo de 250M €; criação de uma linha de financiamento de 150 M €, através do Banco Português de Fomento, para os municípios poderem realizar obras coercivas, reforçando assim o cumprimento das prerrogativas das autarquias no âmbito do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.	
Arrendamento Urbano	Arrendamento forçado de habitações devolutas que estejam há mais de 2 anos com essa classificação, quando localizadas fora dos territórios do interior. Atualização das rendas: indexação do valor da renda dos novos contratos de arrendamento ao valor do último contrato realizado com o mesmo imóvel; não se aplica aos contratos cujo valor seja inferior às rendas consideradas no arrendamento acessível; os contratos de arrendamento antigos (anteriores a 1990) a renda vai passar a ser atualizada de	Governo, Câmaras Municipais, Proprietários, Inquilinos. Sociedades imobiliárias e de gestão de arrendamento

	acordo com a inflação e a beneficiar de isenção de IRS e de IMI. Está ainda previsto o pagamento de uma compensação aos senhorios. Incentivos fiscais: os rendimentos de rendas (quando o contribuinte não opte pelo seu englobamento) passam a pagar uma taxa de Imposto sobre o Rendimento Singular (IRS) de 25%, em vez dos atuais 28%. A redução do IRS que já existe para os contratos de maior duração é reforçada, sendo que no prazo mais longo, superior a 20 anos, baixa dos atuais 10% para 5% A redução da IRS não se aplica, aos contratos de arrendamento celebrados a partir de 01 de janeiro de 2024, quando a renda exceda em 50% os limites gerais de preço de renda por tipologia em função do concelho onde se localiza o imóvel. Acaba a redução do IRS para os contratos de duração entre dois e cinco anos. Aumento da dedução do IMI familiar aumenta. Apoio ao arrendamento: subsídio mensal à renda cujo valor máximo pode ir até 200 euros (até 5 anos), quando o inquilino tem uma taxa de esforço superior a 35%.	
Bonificação de juros para aquisição de habitação	Bonificação temporária do encargo com juros dos créditos à habitação própria permanente, contratados até 15.03.2023, com taxa de juro variável com montante de dívida inicialmente contratada igual ou inferior a 250.000€ e prestações regularizadas. São elegíveis famílias com rendimento até ao sexto escalão do IRS (38.632€ de rendimento coletável anual),	Governo Bancos Proprietários

	ou que, estando acima do 6º escalão na última declaração de IRS, tenham quebra de rendimento superior a 20% de rendimentos e com uma taxa de esforço de igual ou superior a 30 ou 50%. A bonificação é de 100% quando a taxa de esforço for igual ou superior a 50% e os 75% quando as taxas de esforço forem iguais ou superiores a 35% e inferiores a 50%. O montante máximo de bonificação, é de 800 €, sendo aplicado até 2024 (1).	
Alojamento Local (AL)	Criação de uma contribuição extraordinária (CEAL), cuja base tributável é constituída pela aplicação de um coeficiente económico (que tem em conta a área do imóvel e o rendimento) e de pressão urbanística. A taxa aplicável a esta base tributável é de 15% e não pode ser dedutível à determinação do lucro tributável em IRC. Esta CEAL deixa de fora os imóveis habitacionais que não constituam frações autónomas, nem partes ou divisões suscetíveis de utilização independente, bem como os AL que funcionam em habitação própria e permanente, desde que a exploração não ultrapasse 120 dias por ano. Esta taxa não se aplica a imóveis localizados no interior do país. Novos registos: os registos de AL serão reapreciados (pelas câmara municipais) durante o ano de 2030 e, a partir da primeira reapreciação, renováveis por 5 anos; os condóminos passam a ser ouvidos previamente sobre os novos AL que queiram instalar-se em edifícios destinados a habitação; a emissão de	Câmaras Municipais, Proprietários de AL

	novos registos fora dos territórios do interior do país é suspensa. Incentivo à mudança das casas de AL para arrendamento: os proprietários que retirem as casas do AL até ao final de 2024 e as coloquem no arrendamento habitacional vão ter isenção de IRS ou IRC sobre as rendas até ao final de 2029 e não estão sujeitos a qualquer limite no valor da renda que pretendam praticar	
Vistos Gold	Não serão admitidos novos pedidos de concessão de vistos de residência para atividade de investimento, o que não afetará a possibilidade de renovação das autorizações já concedidas.	
Simplificação e reforma do licenciamento do Urbanismo e Ordenamento do Território	As obras que aumentam o número de pisos (sem aumentar a cércea ou fachada) ou as obras de construção em área com operação de loteamento, plano de pormenor ou unidade de execução com desenho urbano vão passar a estar isentas de licenciamento; Penalização dos municípios e entidades externas pelo incumprimento dos prazos legalmente estabelecidos para a tomada de decisões através da criação de um regime de juros de mora, com possibilidade de abatimento nas taxas de licenciamento; Deferimento liminar do projeto de arquitetura e dos projetos de especialidades com base nos termos de responsabilidade dos autores dos projetos; Fim da obrigatoriedade de licença de utilização e de alvará/licença de construção. Criação, de uma plataforma única de licenciamento, que garanta a desmaterialização de procedimentos e	Câmaras municipais Empresas de promoção e construção, projetistas

	obrigatoriedade do BIM (Building Information Model - uma metodologia de trabalho que utiliza um modelo 3D para representar e gerir informações sobre um edifício ou infraestrutura) de forma faseada, para projetos de maior dimensão. Conversão de solos e edifícios afetos a comércio e serviços em solos e edifícios para uso habitacional (salvo oposição fundamentada do município por motivo de ruído, estacionamento, sistema de mobilidade ou garantia de espaços verdes, equipamentos públicos e de lazer); reclassificação de solo rústico para solo urbano nas zonas contíguas a este; possibilidade de cedência de terrenos para habitação e de reserva de solos para habitação; manutenção da classificação como solo urbano de solos urbanizáveis ou com urbanização programada, exclusivamente públicos e com uso predominante habitacional ou venda sem licença de utilização (ainda que obrigatoriamente informado o adquirente do efeito).	
--	--	--

Fonte. Lei n.º 56/2023 de 6 de outubro

Para além, destas medidas nacionais, que serão concretizadas pelos diferentes municípios, tendo em conta os problemas habitacionais identificados, quer nas suas ELH, quer nas futuras Cartas Municipais, alguns municípios têm vindo a criar instrumentos de política habitacional, com vista a responder aos problemas existentes, nomeadamente, programas de apoio ao arrendamento acessível, como é o caso, por exemplo, do programa *Porto com Sentido*, da Câmara Municipal do Porto, criado em 2020. O Plano Diretor Municipal do Porto, com o objetivo de aumentar a oferta de habitação acessível, prevê, o chamado “Zonamento Inclusivo“, que possibilita que uma parte da edificabilidade, em operações urbanísticas efetuadas por promotor imobiliário, seja disponibilizada para unidades habitacionais de renda acessível, além da criação de um sistema de incentivos para esse fim, seja pela majoração do índice de edificabilidade, seja pela redução das taxas urbanísticas. Outra questão fundamental que tem

suscitado uma crescente atenção nas políticas públicas, é a pobreza energética, nomeadamente a partir da aprovação da Diretiva 2009/72/CE e da Diretiva 2009/73/CE, que tornaram mais evidente a importância deste tipo de pobreza e a necessidade de apoiar consumidores economicamente mais vulneráveis. Portugal consta como o quinto país da União Europeia onde as pessoas têm menos condições económicas para manter as casas devidamente aquecidas, sendo que cerca de 19% dos portugueses estão em situação de pobreza energética (Eurostat, 2020). Esta situação, constitui também uma das prioridades da política habitacional, para se cumprir o ODS 11.

4. Considerações finais

O acesso à habitação é um elemento essencial para o exercício de uma vida digna e para a garantia do bem-estar da população, sendo simultaneamente uma aspiração individual e uma responsabilidade coletiva para com aqueles que dispõem de menos recursos. A habitação tem vindo a ganhar uma centralidade cada vez maior na vida pessoal. A casa deixou de ter, unicamente, a função de abrigo, privacidade, segurança e descanso, para passar a ser também o local onde, muitas vezes, se estuda ou se trabalha. Daqui decorre a evidência de que, sem acesso a uma habitação condigna, o acesso a outros direitos fundamentais, como a educação, saúde ou o emprego fica comprometido. Assim o direito à habitação associa-se ao direito à cidade e às funções urbanas, seguindo o conteúdo do objetivo 11 dos ODS. A melhoria das condições habitacionais, foi sem dúvida uma das conquistas da nossa democracia, “tendo sido um dos setores de atividade que mais acompanharam o desenvolvimento económico do país, a democratização e a integração europeia” (Antunes, 2021, p. 178). Contudo, como vimos, ainda persistem muitos problemas habitacionais e novos desafios têm emergido nos últimos anos. Sintetizando, podemos afirmar que a estratégia no domínio da habitação foi inconstante, casuística e incipiente. Em termos de política habitacional, destaca-se a consistência dos apoios à pessoa, nomeadamente a bonificação de juros do crédito à habitação, que permitiu a uma larga faixa da população aceder à propriedade. Por outro lado, outras medidas, como os programas de realojamento, os apoios ao arrendamento, ou à reabilitação, acabaram por ser circunstanciais e residuais. Apesar do aumento da propriedade da casa e de melhorias significativas do parque habitacional, persistem velhos problemas, como as situações indignas de habitação; os sem-abrigo; sobrelotação; taxas de esforço elevadas na aquisição e arrendamento, dificultando o acesso à habitação, nomeadamente aos jovens; habitações devolutas e degradadas; o endividamento das famílias; territórios urbanos desqualificados e o despovoamento do interior. A estes velhos problemas somam-se, novos desafios, que se intensificaram, após a crise económica de 2008, decorrentes, como vimos, de um conjunto de fatores internos e externos,

provocando uma “nova crise da habitação”. Esta “nova crise da habitação”, é sobretudo uma crise de acesso à habitação, que se alargou a mais extratos populacionais e a mais territórios, trata-se de um problema multifacetado, multiescalar e territorialmente diferenciado, que requer uma abordagem abrangente e colaborativa para encontrar soluções sustentáveis.

As novas medidas propostas pelo governo, assentam em quatro eixos fundamentais: aumentar o parque habitacional público; aumentar o arrendamento acessível; reabilitar e qualificar, reduzindo a pobreza energética. Estes, são sem dúvida, desafios que requerem um grande investimento, que o PRR em parte pretende responder. É fundamental que esta oportunidade não seja desperdiçada pelos municípios e possam, assim, promover modelos e soluções habitacionais que garantam o direito à habitação para todos e cidades e comunidades mais sustentáveis.

Bibliografia

- Allegra, M., Tulumello, S., Colombo, A. & Ferrão, J. (2020), The (hidden) role of the EU in housing policy: the Portuguese case in multi-scalar perspective, *European Planning Studies*, 28(12), pp. 2307–2329. DOI: 10.1080/09654313.2020.1719474
- Antunes, G.& Seixas, J. (2022), Impactos da pandemia na evolução do acesso à habitação na Área Metropolitana de Lisboa. *CIDADEs, Comunidades e Territórios*, 45, (Dec/2022), pp. 55-79.
- Antunes, G (2021), *Direitos Humanos e Habitação*, Lisboa: Caleidoscópio.
- Azevedo, A.B. (2020), *Como vivem os portugueses, população e famílias alojamentos e habitação*, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Batista, P., Marques, J. L. & Castro, E. A. (2022) Territorial patterns of housing affordability in Portugal In: Paulo M.M Rodrigues (coord.) *The real estate market in Portugal Prices, rents, tourism and accessibility*. Fundação Francisco Manuel dos Santos, pp.73-105
- Brinca, P. & Duarte, J. B. (2022) The importance of housing in Portugal: a macroeconomic perspective. In: Paulo M.M Rodrigues (coord.) *The real estate market in Portugal Prices, rents, tourism and accessibility*. Fundação Francisco Manuel dos Santos, pp.9-26.
- Century 21, (2022). *Acessibilidade da Habitação em Portugal*, disponível em: <https://www.century21.pt/estudos/>

- Cocola-Gant, A. (2018). Tourism Gentrification. In: Lees, L. & Phillips, M. (Eds) *Handbook of Gentrification Studies*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing, pp. 281-293.
- Comissão Europeia (2017), Pilar Europeu dos Direitos Sociais. https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pt.pdf
- Comité das Regiões Europeu (2017), Rumo a uma agenda europeia para a habitação COTER-VI/025, Relator Hicham Imane (BE-PSE) <https://cor.europa.eu/pt/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-1529-2017>
- Costa, A., Miranda, D, Afonso, R. & Magalhães, S. (2021), Das Estratégias Locais de Habitação aos Planos Territoriais de âmbito municipal, In: F.P. Oliveira, J. Carvalho, J.F. Bento, *Descentralização e Ordenamento do Território*, Coimbra: Almedina, pp. 43-58.
- Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho (Cria o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação , versão mais recente DL n.º 38/2023, de 29/05).
- Decreto-Lei n.º 81/2020 , de 2 de outubro, Diário da República n.º 193/2020, Série I pp. 7-29.
- Decreto-Lei n.º 29/2018 de 4 de maio, Estabelece o Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente
- Decreto – Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, Cria o Programa de Arrendamento Acessível, Diário da República n.º 98/2019, Série I, pp. 2546 - 2553
- Delgado, A.P. (2023), As políticas locais de habitação no quadro da nova Estratégia Pública para a Habitação, In: A. Santos, M. Branco-Teixeira & Valença, P., *Políticas Locais de Habitação*, Porto: Vida Económica, pp. 71-84.
- European Commission (2018) The Housing Partnership ACTION PLAN https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/final_action_plan_euua_housing_partnership_december_2018_1.pdf
- Eurostat, (2022), Housing in Europe, disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/index.html?lang=en>
- Fernandes, J.A.; Carvalho, L.; Chamusca, P., Mendes, T. (2018) *O Porto e a Airbnb*. Porto: Book Cover.

- Housing Europe (2021) The State of Housing in Europe 2021, disponível em: <https://www.housingeurope.eu/resource-1540/the-state-of-housing-in-europe-in-2021>
- Housing Europe (2022) The State of Housing in Europe 2022, disponível em: <https://www.housingeurope.eu/resource-1705/the-state-of-housing-in-europe-2022>
- Housing Europe (2023) The State of Housing in Europe 2023, disponível em: <https://www.stateofhousing.eu/#p=1>
- Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, Diário da República n.º 104/2014, Série I, pp. 2988 – 3003.
- Lei n.º 24-A/2022, de 23 de dezembro, Diário da República n.º 246/2022, 1º Suplemento, Série I, pp. 2 – 10.
- Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, Lei de Bases da Habitação, Diário da República n.º 168/2019, Série I, pp.11-33.
- Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, Diário da República n.º 194/2023, Série I, pp. 2 - 50
- Madden, D. & Marcuse, P. (2016), *In Defense of Housing*, London: Verso.
- Malheiros, J. & Mendes, L. (2023), Vamos falar de habitação, Jornal Público, Secção Nacional, 23-04-2023, pp. 1-15.
- Marques, T. S. ; Saraiva, M. ; Matos, F.L. ; Maia, C.; Ribeiro, D.; Ferreira & Van Heerden, S. (2022), *Property investment and housing affordability in Lisbon and Porto*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, Coleção: JRC science for policy repoort. doi:10.2760/55085.
- Marques, T.S., Matos, F., Maia, C., Ribeiro, D. (2021) Habitação, uma questão central no Ordenamento do Território e um desafio para o processo de descentralização, In: F.P. Oliveira, F.P., Carvalho, J., Bento, J. F. *Descentralização e Ordenamento do Território*, Coimbra: Almedina, p. 145-162.
- Matos, F. L., Marques, T. S. ,Saraiva, M., Maia, A. C. , Ribeiro, D. (2019), Housing in Portugal after the economic crisis: challenges for a new policy. In: E. Bargelli; T. Heitkamp; H. Simón-Moreno; C. Vasquez Varela (ed.), *Housing policy and tenure types in the 21st century : a Southern European perspective*. Pisa: Pisa University Press, ISBN: 9788833392509, pp.53-72.
- Matos, F.L. (2001), *A Habitação no Grande Porto - Uma perspectiva geográfica da evolução do mercado e da qualidade habitacional desde finais do séc. XIX até ao final do milénio*, Tese de Doutoramento, Faculdade de Letras da Universidade do

- Porto (FLUP). Disponível em:
<http://ler.letras.up.pt/site/default.aspx?qry=id06id133&sum=sim>.
- Mendes, L, Carmo, A. & Malheiros, J. (2019). Gentrificação Transnacional, Novas Procuras Globais e Financeirização do Mercado de Habitação em Lisboa, In Santos, A. C. (coord.), *A Nova Questão da Habitação em Portugal*. Conjuntura Actual Editora, pp. 111-142.
- Mendes, L. (2020), Nova Geração de Políticas de Habitação em Portugal: contradições entre o discurso e as práticas no direito à habitação, *Finisterra*, LV(114), pp. 77-104, disponível em:
<https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/19635>
- Parlamento Europeu, Resolução de 21 de janeiro de 2021, sobre o acesso a uma habitação digna e a preços acessíveis para todos (2019/2187(INI)), disponível em :
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020_PT.pdf
- Portaria n.º 167/2018, de 12 de junho, Diário da República n.º 112/2018, Série I 12, pp. 2506 – 2508.
- Regulamento n.º 423/2020, de 23 de abril, Diário da República n.º 80/2020, Série II, pp. 112 – 117.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/2018, de 8 de maio, Diário da República n.º 88/2018, Série I, pp. 2035 – 2036.
- Santos, A.C. (2019) Habitação em Tempos Financeiros em Portugal. In: Santos, A. (coord.), *A Nova Questão da Habitação em Portugal*. Conjuntura Actual, pp. 15-52
- Sérgio, A. (1958 a), *Sobre o Espírito do Cooperativismo*. Lisboa: ed. do autor, Ateneu Cooperativo, 1958.
- Sérgio, A. (dir.), (1958 b), *O Cooperativismo - Objectivos e Modalidades*. Lisboa: Círculo do Livro, 1958;
- Serra, N. (2002), *Estado, Território e Estratégias de Habitação*. Coimbra: Quarteto
- Serra, N. (2019), O Estado e a habitação numa encruzilhada? *CIDADES, Comunidades e Territórios*, 38, pp. 55–56.
- Szolgayová, E. & Michaela, K. (coord.) (2018), *The Housing Partnership Action Plan*, disponível em:
https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/final_action_plan_euua_housing_partnership_december_2018_1.pdf

- Tullumelo, S. & Allegra, M. (2023), Habitação e Gentrificação, In: Chamusca, P. & Bento Gonçalves, A. (ed.) *Os Desafios (geográficos) da Governação territorial*, Braga: CECS, pp. 223-235, disponível em: <https://ebooks.uminho.pt/index.php/uminho/catalog/view/70/169/2701>
- United Nations. (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Nova York: United Nations Publications <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>
- United Nations. (2016). *Nova Agenda Urbana* (tradução portuguesa) <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>

Era dixital. Cidades intelixentes

Érika Diz Pita

M. Victoria Otero Espinar

Universidade de Santiago de Compostela

1. Introducción

Nas nosas vilas e cidades están a xurdir constantemente novos desafíos, que fan necesario o desenvolvemento e busca de solucións, para tratar de garantir unhas condicións de vida adecuadas para os seus habitantes. O concepto de cidade intelixente fai referencia á posta en marcha de diversas iniciativas, moitas delas vinculadas coa aplicación e emprego das tecnoloxías, que permitan conseguir unha sociedade máis sostible, accesible e segura. A análise de datos, a modelización e simulación ou a aplicación de algoritmos para a resolución e optimización de problemas, son claves na transformación das cidades en cidades intelixentes, e todas elas teñen unha grande compoñente matemática.

Son moitas as necesidades que xorden actualmente motivadas polo crecemento e sustentabilidade das cidades para conseguir que sexan lugares onde a calidade da vida das persoas e a igualdade de oportunidades estea garantida. Todos estes desafíos requiren solucións efectivas e eficientes. As matemáticas e as tecnoloxías da información e a comunicación (TICs) ofrecen ferramentas clave para dar resposta a retos como a contaminación, a seguridade, o tráfico, o transporte público, a xestión de residuos, os servizos, o deseño da cidade, a súa comunicación, ou temas de saúde, pero tamén a mobilidade sostible ou a accesibilidade. Todas estas interaccións a moitas escalas, converten as cidades en sistemas complexos non lineares que proporcionan interesantes retos de modelización aos matemáticos.

Actualmente, atopámonos nun contexto no que os datos convertéronse nunha materia prima fundamental. Estamos inmersos nun proceso de "datificación" e "algoritmización", tendencias que teñen o potencial de facilitar procesos de mellora e redefinición dos servizos públicos. As cidades intelixentes recompilan e utilizan unha gran cantidade de datos, o que lles permite coñecer as necesidades dos seus habitantes e responder ás súas demandas e necesidades, fundamentando as súas tomas de decisións e as súas accións no coñecemento extraído dos datos. As matemáticas proporcionan as ferramentas e técnicas necesarias para analizar e procesar estes datos. Mediante a aplicación de modelos matemáticos, algoritmos e xemellos dixitais, é posible extraer información útil e

obter ideas para mellorar a eficiencia dos servizos públicos, como a sanidade, a educación, o transporte, a xestión de residuos, a enerxía, etc.

As matemáticas permítennos tamén a optimización e planificación dos recursos nunha cidade. Por exemplo, mediante o uso de modelos de optimización, pódense determinar as rutas máis eficientes para os vehículos de recolección de residuos, minimizando a distancia percorrida e maximizando a capacidade de recolección. Así mesmo, pódense analizar os patróns de tráfico para mellorar a fluidez do tránsito, reducir os tempos de viaxe, e contribuír ao aforro enerxético.

Outro dos retos que xorden na actualidade é o deseño e a xestión de redes (redes de comunicación, enerxéticas, de transporte, etc.). A partir destas, pódense recompilar datos en tempo real, que nos permiten comprender distintos aspectos da vida urbana moderna e predicir patróns de comportamento futuros. A seguridade e a privacidade destes datos son aspectos importantes, nos que as matemáticas desempeñan un papel fundamental para o desenvolvemento de técnicas de cifrado e criptografía que permitan protexer a información.

En resumo, as matemáticas proporcionan a base teórica e as ferramentas prácticas necesarias para analizar datos, optimizar recursos, deseñar redes e garantir a seguridade nas cidades intelixentes. Son unha disciplina fundamental para o desenvolvemento e o funcionamento eficiente destas cidades do futuro. Neste texto tratamos de poñer de manifesto como as matemáticas poden axudar a converter as nosas vilas e cidades en intelixentes, mediante a descrición dalgúns casos ou problemas concretos aos que nos podemos enfrontar no noso día a día.

2. Cidades intelixentes. O papel das matemáticas e a dixitalización

2.1 Características dunha cidade intelixente

É importante coñecer as características e os retos para acadar verdadeiras cidades intelixentes. Para conseguir cidades sostíbeis, conectadas e optimizadas grazas ao emprego da tecnoloxía, non abonda coa incorporación da dixitalización nos distintos servizos e procesos. A transformación dixital das cidades ten que utilizar as TICs para prestar de forma máis eficiente os servizos urbanos e mellorar a calidade de vida dos cidadáns. Unha cidade intelixente ten que detectar, a través dos procesos de dixitalización, as necesidades dos seus cidadáns e reaccionar transformando en coñecemento as interaccións dos cidadáns cos sistemas e elementos do servizo público. Con este coñecemento, os concellos poden tomar decisións e basear nel as súas accións e a súa xestión, en moitos casos en tempo real, ou mesmo anticipándose ao que poida suceder no futuro. Por outro lado, as cidades intelixentes son a única solución para conter e reducir as alarmantes repercusións ambientais e socioeconómicas que a

urbanización provocará no noso planeta. Non podemos esquecernos que actualmente a maioría das persoas viven ou traballan en cidades. E a urbanización continúa crescendo en todo o mundo. A Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económicos (OCDE) prevé que o 70% da poboación mundial vivirá en centros urbanos no ano 2050. Con estes datos en mente, ademais das novas necesidades nas cidades como consecuencia do incremento de poboación, xorde un dos grandes retos aos que enfrontarnos no presente: o despoboamento das zonas rurais. Por iso é polo que non só é fundamental impulsar a aplicación das TIC ao funcionamento das cidades senón que tamén é primordial aplicalas na xestión intelixente das zonas rurais e as cidades de pequeno tamaño, que no caso de Galicia e España son maioritarias. Isto facilitará o traballo de mellorar a eficiencia e o desenvolvemento económico, social e ambiental destes territorios. Polo tanto, debemos de impulsar a transformación dixital cara a conseguir Territorios Intelixentes ademais de Cidades Intelixentes. Outro aspecto importante que debemos de ter en conta na dixitalización do territorio é non deixar atrás ás persoas máis vulnerables no proceso de transformación dixital. É necesaria unha boa planificación co obxectivo de reducir a vulnerabilidade dixital nos diferentes colectivos, tanto no relativo á desigualdade no acceso, como á autonomía dixital ou ao uso responsable da tecnoloxía. Por exemplo, a dixitalización de servizos provoca que cada vez máis persoas maiores se consideren excluídas de servizos tan necesarios coma o médico ou a banca. Así, ademais de programas de formación para a adquisición de competencias dixitais, tanto do persoal como das persoas beneficiarias dos servizos, tamén se debe de contar con alternativas para dar servizo de calidade a todas as persoas usuarias.

A escasa implantación das TICs no ámbito rural coa existencia de zonas brancas impide o uso, a mellora ou a optimización de servizos. Para rematar coa desigualdade de acceso aos mesmos entre os residentes en zonas conectadas ou desconectadas é necesaria a identificación e a eliminación das zonas brancas no rural. As capacidades das novas tecnoloxías permitirán conectar obxectos e dispositivos, construír novos servizos e crear novos modelos de negocio no rural.

Antes de centrarnos en problemas e solucións concretos, tratamos de dar unha visión xeral de cales son algunhas características que definen a unha cidade intelixente. Aínda que non é unha lista pechada, poderíamos falar das seguintes:

- Emprego de tecnoloxías da información e a comunicación (TIC).
- Automatización e control dos edificios.
- Mobilidade urbana e transporte público sostible.
- Planificación urbana eficiente.

- Xestión intelixente de residuos.
- Mellora da sustentabilidade medioambiental.
- Preocupación pola contorna social.
- Tecnoloxías aplicadas á educación.
- Tecnoloxías aplicadas á saúde.
- Sistema de comercio electrónico.
- Transparencia entre goberno e cidadáns.
- Datos compartidos.

2.2 Algoritmos

Na sociedade actual, é frecuente escoitar falar do termo “algoritmo”, en moitas ocasións vinculado a ámbitos como o do tratamento de grandes cantidades de datos ou a intelixencia artificial. A pesares das connotacións que en ocasións se lle atribúen na prensa, un algoritmo non é máis que outra ferramenta matemática, en concreto, e segundo a definición do dicionario da Real Academia Galega, un algoritmo é *un conxunto de regras que, ao aplicalas, permiten resolver un problema mediante un número finito de operacións*. Moitos problemas que poden xurdir nos contextos urbanos son abordables mediante distintos algoritmos, tal e como exemplificamos a continuación.

Imaxinemos por exemplo calquera servizo que se preste a domicilio nunha vila ou cidade, algo que é cada vez máis frecuente en moitos ámbitos, dende labores sociosanitarias ata reparto de mercancías ou comida preparada. Supoñamos que a empresa que presta o servizo ten unha serie de traballadores en activo, situados en distintos puntos da vila, e unha serie de puntos nos que prestar o seu servizo. A simple vista, se temos un pequeno número de traballadores e demandas, poderíamos tratar de buscar unha solución óptima sen ningún procedemento establecido, máis cando aumenta o número de solicitudes ou traballadores, convén ter unha forma de decidir, por exemplo, que traballador enviar a cada punto, tratando entre outras cousas de minimizar a distancia que teñen que percorrer, minimizando así os custos ou a contaminación producida neses desprazamentos. Dende un punto de vista matemática, o problema pódese formular cunha matriz, na que incluimos os datos das distancias entre cada traballador nun determinado momento e os puntos onde é preciso prestar o servizo. Con esa matriz, aplicando o que se coñece como algoritmo do método Húngaro (Kuhn, 1955) é dicir, realizando un número finito de operacións (sumar, restar, calcular o máximo dos números da matriz...), conseguimos obter unha solución que é óptima para o noso problema.

Outro exemplo é o abastecemento de servizos como a luz, a electricidade, internet, auga, ou calquera que teña que chegar a través de elementos físicos como tubaxes ou cables. O deseño do trazado desas tubaxes, que deberían conectar todas as casas ou edificios da vila, pode facerse de forma óptima se se aplica o algoritmo axeitado. Neste caso, o algoritmo traballa con outros elementos matemáticos importantes nas sociedades actuais: os grafos. Estes elementos son estruturas matemáticas compostas por puntos, que se chaman vértices ou nodos (e na práctica poderían representar, por exemplo, distintas vivendas), e por conexións entre eles que se chaman arestas (e na práctica representarían tubaxes, cables...). Os grafos son de grande utilidade pois, ao representar as conexións entre elementos, poden servir para modelizar distintos problemas que xorden nas nosas vilas, dado que vivimos en sociedades cada vez máis conectadas.

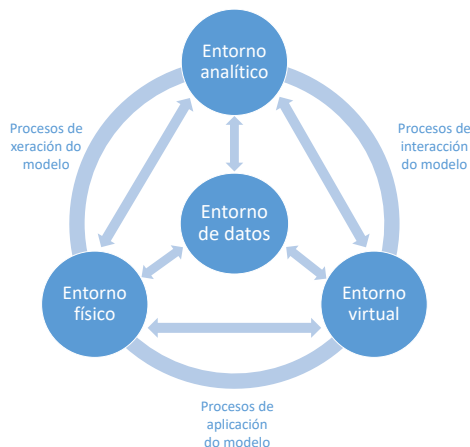
2.3 Os xemelgos dixitais

Un xemelgo dixital é unha representación virtual dun obxecto, sistema ou proceso que abarca o seu ciclo de vida, que se actualiza a partir de datos en tempo real e utiliza a simulación, a aprendizaxe automática e o razoamento para axudar á toma de decisións. É dicir, é un modelo virtual moi complexo que é o equivalente exacto (ou xemelgo) dun obxecto ou sistema físico en tempo real que nos permitirá comprender o presente, experimentar e predicir o futuro creando escenarios hipotéticos. Pode deseñarse un xemelgo virtual de calquera cousa, desde unha depuradora de augas residuais, unha cunca hidrográfica ata un parque eólico ou unha cidade enteira, (Juarez, Botti, e Giret, 2021; Lv e Fersman, 2022).

O sistema ou proceso en estudo está equipado con varios sensores relacionados con áreas vitais de funcionalidade. Estes sensores producen datos sobre diferentes aspectos do rendemento do sistema físico, como a produción de enerxía, a temperatura, as condicións climáticas e demais. Estes datos son transmitidos a un sistema de procesamento que o aplica á copia dixital.

Unha vez que os datos foron procesados, o modelo virtual pódese utilizar para executar simulacións, estudar problemas e xerar posibles melloras. O xemelgo dixital proporciona información valiosa que logo se pode aplicar de novo ao sistema físico no mundo real.

Figura 1. Esquema de funcionamento dun xemello dixital e interaccións entre as distintas compoñentes



Aínda que a primeira aplicación do concepto de xemellos dixitais se atribúe ao Dr. Michael Grieves (entón profesor da Universidade de Michigan) en 2002 (Grieves, 2002) a NASA foi pioneira no uso da tecnoloxía de xemellos dixitais durante as súas misións de exploración espacial na década de 1960, cando cada unha das naves foi replicada exactamente nunha versión terrestre.

Os matemáticos e expertos en ciencias de datos estudan o obxecto que teñen que duplicar mediante un modelo matemático que simulará o obxecto orixinal físico. Este é un proceso común tanto nas simulacións matemáticas como nos xemellos dixitais. Con todo, mentres que unha simulación normalmente estuda un proceso en particular, un xemello dixital pode executar por si mesmo calquera cantidade de simulacións que servirán para estudar múltiples procesos. Ademais, polo xeral, as simulacións non usan datos en tempo real, pero os xemellos dixitais están deseñados ao redor dun fluxo de información bidireccional. Este fluxo prodúcese primeiro cando os sensores do sistema físico proporcionan datos relevantes ao procesador do sistema e despois cando os coñecementos creados polo procesador se comparten co sistema de orixe. Grazas a que dispoñen de datos máis completos, que se actualizan continuamente e que están relacionados cunha ampla gama de áreas, unido á potencia computacional adicional que proporciona unha contorna virtual, os xemellos dixitais poden estudar máis cuestións desde moitos máis puntos de vista que as simulacións estándar.

No contexto das cidades intelixentes, os xemellos dixitais recollen continuamente información do entorno mediante sensores, drones e dispositivos móbiles, así como de vehículos, edificios, ou persoas (Morandi,

Rolando, e Di Vita, 2016). Estas tecnoloxías son capaces de procesar datos estáticos, históricos e sintetizados de forma case inmediata para, así, proporcionar información valiosa sobre o rendemento da cidade. Deste xeito, un xemelgo dixital permite aos responsables do sector público identificar perspectivas e conexións de forma rápida, máis eficaz, así como ofrecer maior confianza.

Destacamos dúas aplicacións nas que se usan os xemelgos dixitais: servizos sanitarios e planificación urbana. No primeiro, os pacientes que reciben atención médica tamén poden identificarse mediante o seu xemelgo dixital. Así, cun sistema de datos apropiado xerados por sensores pódense rastrexar unha variedade de indicadores de saúde e xerar información clave. No segundo, a planificación urbana beneficiaríase co uso de xemelgos dixitais, que, por exemplo, poden mostrar datos espaciais 3D e 4D en tempo real e incorporar sistemas de realidade aumentada en contornas construídas.

Hai que notar que non todos os sistemas ou procesos físicos son o suficientemente complexos como para necesitar o intenso e regular fluxo de datos de sensores que require os xemelgos dixitais. Polo que non sempre vale a pena investir grandes cantidades de recursos na creación dun xemelgo dixital.

2.4 Convertendo Ames nunha cidade intelixente

A transformación do concello de Ames nas últimas décadas foi espectacular. Ames tivo un carácter basicamente rural ata a década de 1980. Tras un forte crecemento de poboación, provocado pola súa proximidade a Santiago de Compostela, se consolidan dous núcleos urbanos de alta densidade, Bertamiráns e O Milladoiro, que se transforman en cidades dormitorio con un alto grao de dependencia do concello de Santiago. Este gran crecemento converte a Ames no concello de Galicia coa maior taxa de natalidade e crecemento vexetativo e foi, segundo os datos do INE, o único concello galego no que se rexistraron máis nacementos que mortes no 2022. Na actualidade, Ames xa ten superada a fase de transición dende un modelo de “cidade dormitorio” cara a unha realidade urbana máis complexa na que os seus veciños poden realizar o seu día a día sen saír do concello. Esta situación provocou que Ames tivera, e siga tendo, que afrontar dificultades e desafíos en moitos ámbitos para conseguir un concello mais equilibrado social, ambiental e territorialmente, e lograr a súa transformación nun territorio intelixente.

As matemáticas poden desempeñar un papel importante na transformación de Ames nunha cidade/territorio intelixente. Pódense empregar para mellorar a planificación e deseño urbano, optimizar recursos, tomar mellores decisións e medir o impacto das iniciativas intelixentes.

En concreto, pódense realizar as seguintes actuacións:

- Planificación e deseño urbanístico: pódense analizar os datos demográficos, económicos e ambientais de Ames, identificando as necesidades e oportunidades da cidade. Tamén se poden deseñar infraestruturas e servizos públicos de forma eficiente e sostible.
- Optimización de recursos: pódese optimizar o uso de recursos como a enerxía, a auga e tamén a xestión dos residuos. Por exemplo, pódense desenvolver sistemas de xestión enerxética que permitan reducir o consumo.
- Toma de decisións: para tomar mellores decisións pódense empregar os datos, por exemplo, analizando aqueles obtidos do tráfico para mellorar a eficiencia do transporte público.
- Medir o impacto: é importante medir o impacto das iniciativas levadas a cabo.

Algúns exemplos concretos de como se poderían empregar as matemáticas en Ames para converterse nunha cidade intelixente son:

- Promoción dunha mobilidade intelixente a través da creación de:
 - Un modelo de mobilidade que permita prever o fluxo de tráfico na cidade. Este modelo podería servir para planificar a construción de novas infraestruturas de transporte e para optimizar os servizos de transporte público.
 - Un plan de mobilidade urbana sostible que promova o uso do transporte público, maneiras sostibles de desprazamento, que priorice opcións libres de contaminación, tanto nos núcleos urbanos como na conexión con cidades próximas. Un plan que recolla modos de transporte alternativos ao vehículo privado, practicamente inexistentes nas conexións entre os demais asentamentos do concello. Ademais, unha cidade intelixente debe apoiar o emprego de TICs para promover a dispoñibilidade de información en tempo real, facilitando realizar viaxes máis curtas e monitorizar aspectos relacionados co tráfico ou facer uso de sensores que detecten prazas libres de aparcamentos públicos.
- Promoción dun entorno intelixente a través de:
 - Un sistema de xestión enerxética que permita reducir o consumo nos edificios públicos. Este sistema podería empregar sensores para recoller datos sobre o consumo de enerxía e aplicar algoritmos matemáticos para optimizar este consumo.

- Dar soporte ao proxecto do modelo de transición enerxética, no que colaboran a Deputación da Coruña e o concello de Ames, de creación de comunidades enerxéticas a través de iniciativas xa creadas a nivel local. Un proxecto que podería sentar as bases dun modelo replicable en diferentes partes do territorio para lograr a transición enerxética.
- Creación dun sistema de xestión de residuos que permita reducir a cantidade de residuos xerados na cidade. Este sistema podería utilizar sensores para recoller datos sobre a produción de residuos e aplicar algoritmos matemáticos para optimizar a recollida e tratamento de residuos.

3. Algunhas accións concretas

Polos exemplos anteriores e outros moitos, a integración intelixente de algoritmos, modelos matemáticos ou xemelgos dixitais na planificación das nosas vilas permitiría abordar os desafíos contemporáneos e construír un futuro máis sostible.

3.1 Regulación do tráfico

Cada vez mais, a poboación tende a concentrarse en núcleos urbanos, o que pode ocasionar problemas para os seus habitantes, como a contaminación ou as dificultades para a mobilidade. Nunha cidade intelixente, o obxectivo é empregar os datos e tecnoloxías dispoñibles para tratar de mitigar este tipo de problemas. Algúns exemplos disto son os sensores, que permiten obter información de certas magnitudes en tempo real, ou a iluminación intelixente.

A regulación do tráfico é un dos grandes problemas das cidades, e aí tamén poden axudar as matemáticas. En concreto mediante a modelización e a simulación, pódese estimar o efecto que terían no tráfico decisións como instalar novos semáforos, cambiar o sentido de circulación nalgunhas rúas, aumentar o número de carrís, ou cuestións temporais como a repercusión que tería o corte por obras e reparacións nalgunhas vías.

Por exemplo, pódese empregar un modelo de tráfico para predicir o número de vehículos que utilizarán unha determinada intersección a unha hora específica do día. Con esta información pódese axustar a programación dos semáforos na intersección, para reducir os tempos de espera.

Para unha adecuada modelización do tráfico é preciso, unha vez mais, dispoñer dunha grande cantidade de datos, que poden ser recollidos mediante vídeo cámaras ou sensores de diversos tipos. Os semáforos ou farois intelixentes poden actuar como plataforma para aloxar toda unha serie de tecnoloxías baseadas en sensores que recollan non so os datos da circulación de tráfico senón

tamén datos sobre condicións meteorolóxicas, contaminación, sismos, circulación de persoas, ruído ou contaminación atmosférica. Hai tamén moitas tecnoloxías que están en fase de desenvolvemento como as comunicacións a través de internet entre os propios vehículos, que permitirán que se intercambien datos como a velocidade ou traxectorias, xerando alertas en situacións de risco que poden estar causadas por exemplo por condicións meteorolóxicas adversas.

3.2 Rede de transporte público

Para mellorar a rede de transporte público, pódese empregar un algoritmo matemático para a optimización de rutas, que permite buscar a ruta máis eficiente para un conxunto de vehículos que deben visitar un conxunto de destinos, por exemplo, os diferentes autobuses que están a percorrer o concello e que comunican Ames con Santiago de Compostela a través do transporte metropolitano.

A optimización podería usarse para atopar as rutas máis eficientes para os autobuses. O algoritmo empregado tería en conta factores como a distancia entre as paradas, o número de pasaxeiros en cada parada, ou a densidade do tráfico.

Os resultados obtidos poden empregarse para tomar decisións que impliquen o cambio das rutas de autobuses, engadir novas paradas ou incluso crear novas liñas de autobuses. Por exemplo, podería detectarse que unha parada está moi transitada e que hai que engadir unha nova parada nas proximidades.

En concreto, o algoritmo de optimización de ruta funciona do seguinte xeito:

- Comeza creando un conxunto de posibles rutas de autobuses. Cada ruta é unha lista de paradas que debes visitar.
- Calcúlase o custo de cada ruta. Isto pódese facer tendo en conta factores como a distancia, o tempo e o número de pasaxeiros.
- O algoritmo selecciona a ruta co menor custo.

Este procedemento pódese repetir varias veces para atopar a ruta máis eficiente.

Técnicas como esta, ou outras como pode verse en Medina-Tapia, Robusté, e Estrada (2020), poderían utilizarse para mellorar a rede de transporte público de varias maneiras:

- Mellorar a eficiencia das rutas: pódense atopar rutas máis curtas e rápidas para os autobuses. Isto podería reducir os atrasos e mellorar a puntualidade do autobús.

- Mellorar a cobertura da rede: poderíanse identificar zonas que non estean ben cubertas pola rede de transporte público. Isto podería permitir engadir novas paradas ou crear novas liñas de autobús.
- Mellorar a comodidade do usuario: o algoritmo podería atopar rutas que eviten zonas de alto tráfico. Isto podería reducir o tempo de viaxe e mellorar a experiencia do usuario.

En concreto, poderá ser de utilidade no desenvolvemento do plan dun novo sistema de transporte urbano de Ames. Dentro da Estratexia de Desenvolvemento Urbano Sustentable Integrado (EDUSI) do Concello de Ames, unha das súas liñas de actuación é un Programa de mellora integral da mobilidade e a conectividade por transporte público a través dun plan de mobilidade urbana sustentable (PMUS) (PMUS Concello de Ames). Unha das propostas recollidas no plan é un Estudo de Viabilidade dun novo sistema de transporte urbano, denominado Amesbus, de forma que se avalíen as necesidades, a posible oferta e demanda deste Servizo, así como o desenvolvemento dunha análise económica para asegurar a súa viabilidade e rendibilidade.

Figura 2. Liñas de actuación do PMUS de Ames

Mobilidade peonil	Mobilidade ciclista	Potencioación do transporte público	Control e ordenación do tráfico e estrutura da rede viaria
Xestión e regulación do Estacionamento	Mellora Distribución Urbana de Mercadorías	Seguridade viaria	Melloras de calidade ambiental e aforro enerxético
Promoción de boas prácticas de mobilidade	Desenvolvemento de tecnoloxías aplicadas á mobilidade	Integración da mobilidade nas políticas urbanas	Incentivos. Outras medidas de apoio á mobilidade.

3.3 Transportes de mostras biomédicas

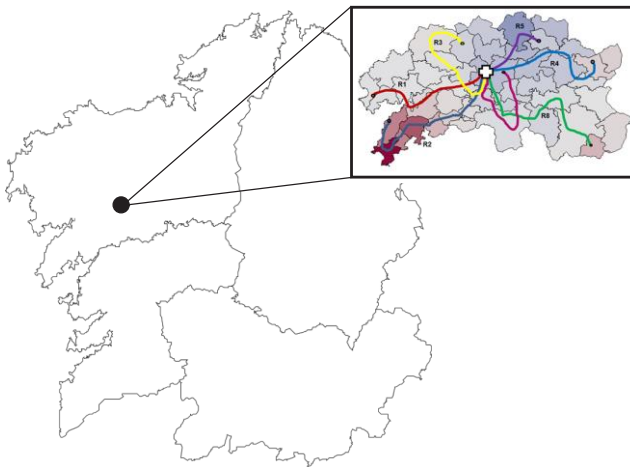
Unha correcta regulación dos transportes e do tráfico é preciso, non só dende un punto de vista de axilizar a mobilidade dos cidadáns senón incluso en problemas máis concretos como é o transporte de mostras biomédicas.

Por exemplo, en moitos núcleos urbanos existen centros de saúde aos que os cidadáns poden acudir a realizar análises de sangue. Porén, aínda que a extracción

do sangue se realiza nos distintos centros de saúde, todas as mostras se analizan nun mesmo laboratorio común.

No caso da área sanitaria de Santiago de Compostela, existen 69 centros de saúde pertencentes ao Servizo Galego de Saúde (SERGAS) que están coordinados polo Complexo Hospitalario Universitario de Santiago (CHUS). É neste hospital onde se realizan as análises clínicas das mostras de sangue, que teñen que ser trasladadas dende os distintos centros ata o CHUS.

Figura 3. Rutas de recollida de mostras de sangue na área sanitaria de Santiago de Compostela



Fonte. Davila Pena (2017).

Na actualidade, o sistema de rutas está formado por 7 rutas diarias, excepto os mércores, que contan cunha ruta especial de apoio á recollida de mostras. Co paso do tempo, fóronse incorporando novos centros médicos ás rutas sen unha revisión precisa das mesmas.

Distintas investigacións (Casas Méndez e Davila Pena,2021) detectaron que os pacientes das zonas mais afastadas do CHUS tiñan niveis mais altos de potasio en sangue. As altas concentracións detectadas deste mineral parecen reflectir un problema de pseudohyperkalemia (cando as concentracións de potasio que se rexistran son falsas).

Entre as posibles causas destas diferenzas nos valores de potasio en sangue está o feito de que algunhas mostras tardan demasiado en chegar ao laboratorio, e o tempo que pasa entre a recollida da mostra e a súa análise pode afectar aos

resultados obtidos no relativo á cantidade de potasio. Ademais, nalgúns ocasións, varios repartidores chegan ao hospital ao mesmo tempo, retrasando o procesamento das mostras.

Entre as accións propostas, para axudar a solucionar estes resultados erróneos, está a de redeseñar e mellorar as rutas de transporte ao hospital, tratando de reducir o tempo de transporte das mostras, reducindo o tempo que pasa entre a recollida e o seu procesamento. Outra proposta é a modificación do que se coñece como disciplina de cola, é dicir, a orde en que se atenden e procesan as mostras que chegan ao hospital, que neste momento é por orde de chegada. Sería positivo, por exemplo, procesar primeiro as mostras que veñen de centros de saúde máis afastadas e que levan máis tempo de espera no transporte.

3.4 Mellorar a xestión enerxética

Para crear un sistema que mellore a xestión da enerxía nunha vila como Ames, podemos utilizar as seguintes etapas:

- Recollida de datos: a primeira etapa consiste na recollida de datos sobre o consumo enerxético. Estes pódense recoller a través de contadores intelixentes, sensores ou rexistros de consumo, por exemplo.
- Análise de datos: unha vez recollidos os datos, hai que analízalos para identificar patróns e tendencias. O uso de procedementos matemáticos é esencial nesta análise e pódese utilizar para identificar oportunidades para mellorar a eficiencia enerxética.
- Desenvolvemento de solucións: Unha vez identificados os problemas, pódense desenvolver solucións para mellorar a eficiencia enerxética, por exemplo, cambios nas infraestruturas ou cambios nos hábitos de consumo. Este proceso require a participación de expertos en enerxía, enxeñaría e tecnoloxía.
- Implantación de solucións: as solucións deben ser postas en marcha e probadas para garantir que sexan eficaces, requirindo a cooperación dos propietarios de edificios e infraestruturas así como dos seus usuarios.

Algúns exemplos concretos de como se poden usar as matemáticas para mellorar a xestión da enerxía son os seguintes:

- Utilización de algoritmos matemáticos para optimizar o consumo de enerxía en edificios públicos. Por exemplo, pódese usar un algoritmo para determinar cando acender e apagar as luces e os equipos en función da ocupación do edificio. Isto será de grande utilidade para o éxito dunha das liñas de actuación do EDUSI do Concello de Ames sobre o

programa de mellora dos índices de consumo de enerxía nas vías, infraestruturas e edificios públicos.

- Desenvolvemento de sistemas de alerta temperá para detectar problemas enerxéticos. Por exemplo, pódese utilizar un algoritmo para analizar os datos de consumo de enerxía para detectar anomalías que poidan indicar un problema.
- Posta en marcha de programas de eficiencia enerxética para educar á cidadanía sobre como reducir o seu consumo enerxético. Por exemplo, pódese utilizar un algoritmo para enviar mensaxes personalizadas aos cidadáns en función do seu historial de consumo de enerxía.
- Configurar comunidades enerxéticas óptimas mediante o deseño de modelos matemáticos baseados en machine learning e a creación dunha comunidade enerxética virtual.

As Comunidades Enerxéticas son entidades xurídicas baseadas na participación aberta e voluntaria, autónomas e controladas por socios ou membros que poden ser persoas físicas, pemes ou autoridades locais, incluídos os municipios. O obxectivo social polo que se rexen é o de ofrecer beneficios enerxéticos á comunidade, dos que se derivan tamén importantes obxectivos ambientais, económicos ou sociais para os membros da comunidade ou da localidade. Son organizacións onde os membros están implicados directamente na planificación e implementación das medidas para a implantación de enerxías renovables na produción, consumo e/o comercialización de enerxía eléctrica, térmica (calefacción), mecánica ou combustible (biogás), así como no desenvolvemento de medidas de eficiencia enerxética ou de mobilidade sostible.

Para a optimización de resultados, o modelo matemático (ver, por exemplo, Elomari, Mateu, Marín-Genescà e Boer, 2024)), ten en conta variables que describen as características meteorolóxicas do entorno, o consumo de enerxía e outros patróns de consumo dos usuarios e o coste da tecnoloxía necesaria así como o seu impacto ambiental. Isto permite dimensionar e configurar o equilibrio óptimo de enerxía solar fotovoltaica, eólica,..., e a capacidade de almacenamento para minimizar o impacto económico e ambiental do equipamento. Ademais, mediante a creación dunha comunidade enerxética virtual e a xestión intelixente, coa aplicación dos algoritmos convenientes, conséguese optimizar os parámetros enerxéticos e económicos das comunidades enerxéticas locais e, a través da predicións, anticiparse á xeración e demanda de

enerxía e adaptar o reparto enerxético entre os membros da comunidade maximizando o beneficio común.

Esta actuación podería sentar as bases dun modelo na Comunidade Enerxética no Concello de Ames (proxecto no que colabora tamén a Deputación da Coruña) que podería ser replicable en diferentes partes do territorio para lograr a transición enerxética.

3.5 Xestión sostible da auga

O ser humano sempre tivo a necesidade de coñecer as cantidades de auga que flúen nos ríos, con fins de aproveitamento, de prevención ou de mitigación dos danos causados polas inundacións. Ademais, o quecemento global está a xerar un cambio climático que inflúe, entre outros aspectos, nos patróns de choiva e na dispoñibilidade dos recursos hídricos. Por iso faise necesario a vixilancia permanente das concas hidrográficas para detectar alteracións e tomar os correctivos adecuados. Tamén determinar a velocidade e cantidade dos fluxos de auga foi clave en procesos industriais e empresas para controlar a súa pegada hídrica. Mesmo nos fogares o controlar da calidade da auga, o consumo, a temperatura...facilitaría un consumo sostible e económico, ademais da concienciación sobre o uso da auga.

É imprescindible tomar conciencia da necesidade de xestionar de forma eficiente os recursos hídricos, garantindo a súa calidade e evitando a súa degradación para non comprometer nin poñer en risco a súa dispoñibilidade futura.

Os sensores de control de caudal son dispositivos situados en lugares estratéxicos dentro da infraestrutura hidráulica que permiten supervisar o comportamento, volume e velocidade de auga que atravesa unha superficie ou tubaxe nun tempo específico. O seu uso permite medir determinadas variables e convertelas en información para lectura ou procesamento adicional. Entre as súas aplicacións máis comúns, atópanse: a vixilancia do consumo de auga, o control da calidade da auga, o control de fugas de redes hidráulicas, o control de verteduras e a verificación da dirección do fluxo (directo ou inverso). Outros sensores poden controlar tamén o consumo en tempo real e outros parámetros importantes para a xestión intelixente da auga.

A dixitalización dos procesos implicados no ciclo integral da auga, xunto coa utilización das matemáticas e de técnicas de intelixencia artificial permite unha mellora considerable nas actuacións e na xestión de recursos hídricos. Así os sensores poden enviar os datos en tempo real, directa e automaticamente a cadros de mando virtuais e sistemas de análises de datos na nube. Desta maneira, facilita a medición intelixente, a supervisión remota e a optimización na toma de decisións. O avance da tecnoloxía en materia hidráulica avanza rapidamente,

beneficiando ao ecosistema, persoas, cidades e empresas. Nas cidades intelixentes o consumo de auga podería reducirse entre un 20 e un 30 % mediante o uso de tecnoloxías adecuadas. O seu uso evitaría desperdicio de auga, pois axuda a detectar fugas e desperdicios, coa mellora da sustentabilidade e aforro económico. Tamén facilitaría a obtención de información precisa para realizar unha análise de comportamentos, cos que desenvolver estratexias á medida para reducir a pegada hídrica ou resolver outras necesidades. E supoñería un aforro de tempo xa que a vixilancia de auga con tecnoloxía adecuada, facilita o proceso, ao facelo máis rápido, conectado, simple e con menos utilización de recursos humanos.

Algunhas actuacións nesta liña xa se están a realizar no Concello de Ames. Un exemplo é o sistema de detección temperá de inundacións instalado no rego dos Pasos, afluente do río Sar, no paseo fluvial de Bertamiráns. É un sistema de prevención de inundacións que proporciona unha alerta en zona de risco de enchentes. En caso de alerta actívase o plan de emerxencias municipal.

O sistema monitoriza o nivel do caudal do río a tempo real. Consiste nun sensor que transmite os seus datos a un rexistrador de datos (datalogger) que, a través dunha comunicación GSM, os envía a teléfonos ou ordenadores. É una tecnoloxía sustentable e respectuosa co medio ambiente pois ten un sistema de alimentación autónomo mediante enerxía solar. A información que transmite en tempo real permite anticiparse e tomar as medidas axeitadas ante o risco de enchente. Esta estación de aforo responde ao Plan de Xestión de Riscos de Inundación da Demarcación Hidrográfica Galicia-Costa, que recolle a declaración de 207 Áreas con Risco Potencial de Inundación.

3.6 Seguridade e privacidade

Como dixemos, hai unha grande cantidade de datos que se obteñen e empregan nas cidades intelixentes. Isto pode levar á aparición dalgúns problemas de privacidade e seguridade, pois a recompilación masiva de información sobre os cidadáns e as súas actividades pode ser invasiva se non se xestiona de forma adecuada. A protección da privacidade debe ser un dos obxectivos das nosas cidades.

Tamén neste aspecto as matemáticas teñen un papel importante, xa que son o fundamento das técnicas de cifrado que se empregan para garantir que os datos recollidos se empregan respectando a privacidade dos cidadáns e dun xeito ético.

Ademais, a maior conexión que se da entre os sistemas das cidades intelixentes, fai que estas sexan máis susceptibles a posibles ameazas cibernéticas. As matemáticas desempeñan un papel clave no deseño de protocolos de seguridade robustos, así como na detección de posibles vulnerabilidades. A

implementación de criptografía avanzada e técnicas de análise de riscos baseada en modelos matemáticos permite fortalecer a seguridade das nosas cidades.

Aínda que o recente desenvolvemento de tecnoloxías de intelixencia artificial (IA) tamén pode por si mesmo ocasionar certos problemas de privacidade, no sentido inverso pode empregarse para mellorar a seguridade nas cidades intelixentes. Con intelixencia artificial poden analizarse patróns de comportamento sospeitosos en tempo real, identificando posibles ameazas antes de que cheguen a ocorrer.

A correcta implementación de técnicas matemáticas na protección de datos e a seguridade contribuirá a garantir que o desenvolvemento de cidades intelixentes beneficie á sociedade sen comprometer a privacidade e a seguridade dos cidadáns.

3.7 Patróns de movemento urbano

Tamén sobre a base de datos de mobilidade a gran escala de diversas cidades de todo o mundo, pódese crear un modelo matemático para captar o espectro temporal e espacial dos movementos da poboación. A mobilidade humana inflúe en moitos aspectos dunha cidade, desde a súa estrutura espacial, ata a súa resposta a unha epidemia e, en última instancia, tamén é clave para as interaccións sociais, a innovación e a produtividade. A construción dun modelo de mobilidade (Schläpfer, Dong, O’Keeffe, *et al.*, 2021) pode corroborar algunhas conxecturas na xeografía humana e permitir prever fluxos recorrentes, proporcionando unha base para aplicacións en planificación urbana, enxeñería de tráfico e mitigación de enfermidades epidémicas.

4. Conclusións

Neste capítulo tratamos de dar unha visión global do que son as cidades intelixentes, describindo algunhas iniciativas que as caracterizan e que poden axudar a mellorar a vida das persoas.

En todas estas iniciativas, unha das claves é o emprego das matemáticas e as TIC, que permiten xestionar e aproveitar a gran cantidade de datos que se xeran na sociedade actual. Como ferramentas máis concretas destacamos o uso de algoritmos, que son esenciais para a toma de decisións ou os xemelgos dixitais, que son modelos virtuais complexos que empregan datos en tempo real para comprender a realidade e predicir a evolución futura.

En canto aos ámbitos de aplicación, as iniciativas intelixentes abranguen todos os aspectos da vida dos cidadáns, dende a xestión da enerxía e a auga, ata a regulación do tráfico e do transporte público, a mellora da seguridade e privacidade ou da sanidade.

O concello de Ames avanza cara un modelo de vila intelixente, con iniciativas como a creación de comunidades enerxéticas (no que colabora coa Deputación da Coruña), o sistema de detección temperá de inundacións instalado no rego dos Pasos, a Estratexia de Desenvolvemento Urbano Sustentable Integrado (EDUSI) na que se atopan entre outros o plan de mobilidade urbana sustentable (PMUS) ou a recente Estratexia de Desenvolvemento Integrado Local (EDIL).

Converter as nosas cidades e vilas en intelixentes é por tanto un desafío científico e tecnolóxico e ao mesmo tempo unha oportunidade para construír un futuro máis sostible, seguro e equitativo para todas as persoas.

Bibliografía

- Budd, C. (2019). Maths in the City: Future Cities.
- Casas Méndez, B. V. y Davila Pena, L. (2021): *Problemas de transporte de mostras biomédicas*. Boletín da SGAPEIO. Número 59, I.S.S.N.:1695-7083.
- Davila Pena, L. (2017). *Un Modelo de Teoría de Colas: La Redes Abiertas de Jackson*, Tráballo Fin de Grao.
- Elomari, Y., Mateu, C., Marín-Genescà y M., Boer, D. (2024): “A data-driven framework for designing a renewable energy community based on the integration of machine learning model with life cycle assessment and life cycle cost parameters”. *Applied Energy*, Volume 358, 122619.
- Grieves, M. (2002): *Completing the Cycle: Using PLM Information in the Sales and Service Functions*, Society of Manufacturing Engineers Conference, Michigan.
- Juarez, M. G., Botti, V. J. y Giret, A. S. (2021). “Digital Twins: Review and Challenges”. *J. Comput. Inf. Sci. Eng.*, 21(3): 030802 (23 pages).
- Kuhn, H. W. (1955): “The Hungarian Method for the assignment problem”. *Naval Research Logistic Quarterly*, 2, 83-97.
- Lv, Z., Fersman, E. (2022): *Digital Twins: Basics and Applications*. Springer Cham.
- Medina-Tapia, M., Robusté, F. y Estrada, M.: “Modeling public transportation networks for a circular city: the role of urban subcenters and mobility density”. *Transportation Research Procedia* 47 (2020) 353–360.
- Morandi, C., Rolando, A. y Di Vita, S. (2016): *From Smart City to Smart Region Digital Services for an Internet of Places*. Springer Briefs in Applied Sciences and Technology.

Plan de Movilidad Urbana Sostenible del Municipio de Ames. Concello de Ames.
PMUS

Schläpfer, M., Dong, L., O’Keeffe, K. *et al.* (2021): “The universal visitation law of human mobility”. *Nature* 593, 522–527.

O desafio da construção de cidades mais inovadoras, democráticas e justas no Noroeste da Península Ibérica

José A. Rio Fernandes

Luís Carvalho

Universidade do Porto

1. O que é a cidade hoje?

Com a melhoria das comunicações à distância, Frank Lloyd Wright afirmava há cerca de um século que “the big city in no long modern” (Wright, 1932). Ainda nos Estados Unidos, poucas décadas depois, William Whyte referia-se à explosão da cidade (Whyte, 1957), face à intensidade de um crescimento urbano espacialmente fragmentado, que era impulsionado pela massificação do automóvel e pela produção de residência de modo standardizado e empresarial. Uma e outra ideia associam-se ao anúncio do aumento da indiferença locativa, donde um eventual fim da cidade, ou, pelo menos, o fim da necessidade de uma cidade compacta, agora feita em pedaços e sem limites, entre campos e floresta, como outros sublinhariam mais tarde, face a desenvolvimentos tecnológicos (Toffler, 1980), assim como para o contexto da Europa meridional (Font, 2004).

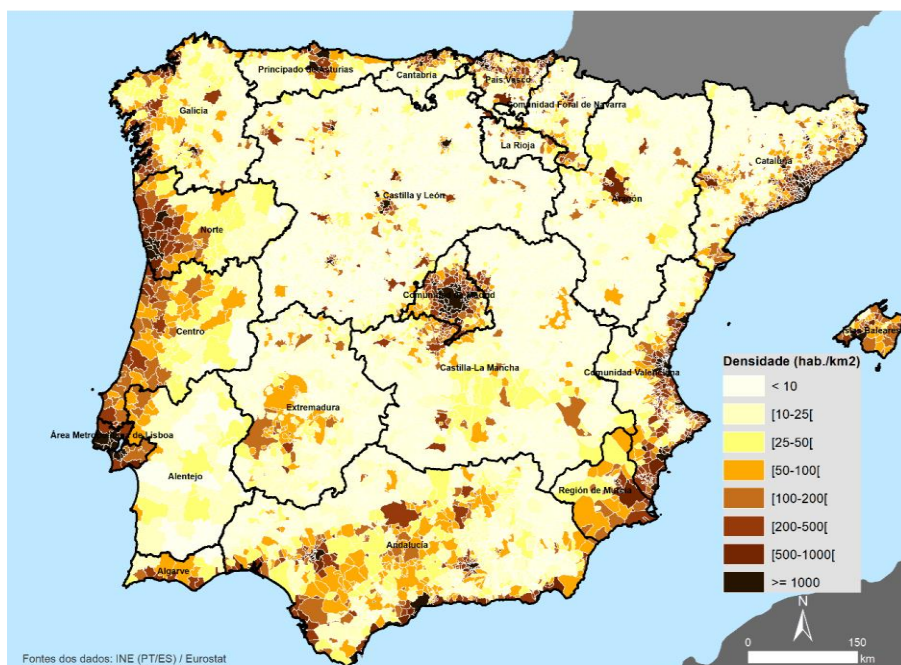
Neste processo, se a cidade resiste, a verdade é que designação de urbano ganha maior relevância, como conceito mais abrangente e menos associado a territórios geográficos precisos, capaz de incluir várias possibilidades de articulação entre a cidade e diversas formas de urbanização, incluindo relações com o rural, onde é possível a proximidade – física ou em distância-tempo – ao emprego e a bens e serviços diversificados. A melhoria das infraestruturas e o aumento da mobilidade, bem como as enormes melhorias na comunicação à distância, ajudam a compreender as profundas alterações que se verificaram no modo como se constroem e estruturam os territórios urbanos contemporâneos e como se chegou até a equacionar o fim da cidade.

A par das mudanças, vistas no tempo, a abordagem de base espacial é essencial. As cidades, todavia, persistem e importa compreender os nexos que estabelecem entre si, em complexos sistemas, assim como as articulações urbano-rurais especialmente ricas em cidades de menor dimensão, ainda que tenham de ser vistas, quase sempre, no contexto de espaços urbanos alargados e multicêntricos. Nesse sentido, há hoje evidência que aponta para que pandemia covid-19 tenha vindo a favorecer este carácter multicêntrico da aglomeração urbana, com o reforço de atratividade económica e diversificação funcional de

outros territórios nos entornos das maiores cidades (e.g. Florida, 2021; Hill and Jacobs, 2022).

Neste quadro, a perspetiva multi-escalar adquire maior acuidade. Veja-se por exemplo, como o olhar para o quadro ibérico de Portugal e Espanha, a partir de uma simples representação da densidade da população residente (fig. 1), nos permite identificar na parte ocidental uma faixa de maior densidade de Santiago de Compostela a Setúbal; mas, noutra escala, uma concentração nas Rias Baixas (de Pontevedra a Vigo), no Noroeste de Portugal (de Viana a Aveiro) e de Mafra a Setúbal; e, observar igualmente núcleos fortes junto a Pontevedra e Vigo, Braga, Porto e Lisboa. Ou seja, a cidade existe, mas como centro de espaços urbanos alargados e complexos (no caso de Porto e Lisboa, por exemplo) ou como pequeno ou médio núcleo de um destes espaços, como é o caso de Bertamirans e Milladouro (em Ames) face a Santiago de Compostela, no contexto de concentrações urbanas estendidas ou de uma densificação da fachada ocidental.

Figura 1. Densidade populacional em 2021



Fonte. INE (Portugal e Espanha). Elaboração de Pedro Chamusca.

2. O regresso da cidade como centro de inovação e de consumo

Ao contrário do que alguns previam, muitas cidades e aglomerações urbanas, especialmente as que dispõem de aeroporto, têm universidade e/ou são atrativas para o turismo, têm vindo a aumentar a sua importância. Isso pode ser considerado do ponto de vista económico, pelos lados da produção/inovação e do consumo, como salientado por economistas que estudam o espaço urbano, como Edward Glaeser (2012). Para estes, a cidade é vista como espaço de concentração de atividades económicas avançadas e criação de riqueza, especialmente na era de uma economia baseada em informação e conhecimento. Neste sentido, ao longo das últimas duas décadas, vários autores têm vindo a destacar a cidade como locus de proximidade física e interação social e, como tal, facilitador de inovação, partilha de ideias e desenvolvimento económico. Tal noção ficou imortalizada na famosa afirmação de Robert Lucas (1988, citado em Arora et al. (2000), quando retoricamente perguntou “porque é que as pessoas estão a pagar rendas elevadas no centro de Manhattan ou Chicago, senão para estarem perto de outras pessoas?” (tradução dos autores).

Mais recentemente, van Winden et al. (2007) e van den Berg et al. (2005) resumiram um conjunto de dimensões que explicam a vantagem da concentração urbana e das cidades numa economia baseada em conhecimento e informação. Uma das principais vantagens passa pela concentração de “talento” (Florida, 2002): as cidades tendem a concentrar as maiores e mais capacitadas instituições de ensino superior, e atraem profissionais qualificados de diversas áreas, criando um ambiente propício para a troca de conhecimento; a proximidade física entre empresas, universidades e profissionais gera fenómenos de “ecossistema”, onde a colaboração e sinergia são facilitadas, impulsionando a inovação. A diversidade económica das cidades e a presença de uma variedade de atividades e setores promove também a interação entre diferentes saberes. Por esta via, a cidade tornou-se um atrator e espaço-chave para empresas de base tecnológica de rápido crescimento e para o investimento estrangeiro. Neste contexto, também a acessibilidade (e.g., através de aeroportos e estação multimodais com ligação ferroviária rápida), a qualidade urbana, as opções culturais, recreativas e educacionais se tornaram fatores decisivos para a atração e retenção de “talento” e de atividades económicas conexas (van Winden et al, 2007). Na última década, o caso do Porto tem sido um bom exemplo destes fenómenos, como sugerem todos os números associados ao investimento de base tecnológica, nacionais e internacionais, de formação de graduados, e de atratividade económica (e.g. Sgambati e Carvalho, 2023).

Em muitas cidades europeias, e no noroeste peninsular em particular, também a atividade turística se tornou uma componente vital do “renascimento urbano” – proporcionando injeções diretas de receitas e criação de postos de

trabalho em atividades conexas ao alojamento, com grande relevância na cidade consolidada. Tal levou a que a cidade reforçasse o seu papel como lugar de encontro de pessoas de grande diversidade (sobretudo na origem), chamando a atenção dos eleitos e urbanistas relativamente à importância da qualidade da sua imagem e do espaço público, pela sua apazibilidade para um crescente número de não residentes. Esta abordagem, insere-se, de resto, na transição da “cidade do triunfo do automóvel”, que multiplicou autoestradas e promoveu a suburbanização, para um “regresso à cidade”, que privilegia a velocidade lenta e o transporte em comum, rejeitando a eficiência da “cidade-máquina” da Carta de Atenas. Cidades como Pontevedra e Braga, com as suas apostas na circulação pedonal nas áreas mais antigas são bom exemplo deste novo olhar no noroeste peninsular, assim como, em Ames, o alargamento de passeios e no modo como se integra as linhas de água na estrutura urbana em Bertamirans, ou o conflito com a estrada das velocidades rápidas no atravessamento de Milladoiro, face à centralidade da circulação a pé, são também sinais dessa transição.

As transformações económicas supramencionadas – em especial o forte crescimento da atividade turística – têm vindo a desencadear mudanças profundas na economia, na sociedade e no espaço físico das cidades (Chamusca et al., 2019; Fernandes et al., 2023). Se é hoje notório que o turismo fez emergir novas ofertas, fomentou a reabilitação física e a segurança do espaço urbano, é também cada vez mais consensual que este se associou à alteração brusca de usos, promovendo a gentrificação – direta, indireta e induzida – de vários espaços na cidade, de alteração identitária e risco de homogeneização urbana (e.g., Gusman et al., 2019). No caso do Porto e de outras cidades de forte dimensão patrimonial do noroeste peninsular, podemos mesmo falar de gentrificação transnacional, dinamizada a partir de um novo grupo de utilizadores “flutuantes” da cidade, que dela usufruem e na qual se mantêm durante um certo período de tempo, mas com duração insuficiente para a criação de vínculo ao local (Carvalho et al., 2019).

Estas tendências – i.e., o recrudescimento de uma economia urbana baseada em conhecimento, na mobilidade de “talento”, e a crescente relevância do turismo na vida urbana – são hoje centrais na caracterização de algumas das mais importantes aglomerações do noroeste peninsular, com destaque para Porto e Santiago de Compostela. Se é verdade que por esta via ocorre um acréscimo de riqueza e trabalho, as mudanças colocam questões de grande importância. A recente crise habitacional e o perigoso aumentar de clivagens sociais – ou, conforme referido em van den Berg et al (2005), as diferenças entre “have and have nots” – são alguns desafios, hoje quase unanimemente reconhecidos, quer pelos diferentes quadrantes políticos, quer pelos próprios proponentes de estratégias económicas urbanas com base na atração de “talento” (Florida e Mellander, 2020). Veja-se a título de exemplo a recente afirmação do autarca do

Porto, reconhecendo que “a crise da habitação resulta do aumento da procura; o turismo e os residentes estrangeiros, menos condicionados pelo preço, pressionam um bem escasso” (Moreira, 2023). Um outro desafio, menos reconhecido, é o da dificuldade de gestão democrática da cidade num contexto em que uma larga massa de utilizadores da cidade não vota (Carvalho et al., 2019).

3. A democracia, sempre em construção (e em risco)

A democracia representativa, fundamentada no princípio do voto para eleger os que tomam decisões em nome dos cidadãos, é um pilar essencial do governo das cidades. Contudo, como anteriormente observamos, o problema das escalas e a fragilidade de representação por eleição – em particular quando o conceito de “residente” da cidade é hoje cada vez mais poroso – pede conceitos democráticos mais abrangentes. Surge neste contexto a noção de democracia participativa, associada a um modelo de governança que envolve a participação ativa e direta dos cidadãos nas decisões e processos que moldam as políticas e o desenvolvimento da cidade.

Vários autores (e.g. Andrew-Amofah et al., 2022; Friedmann, 2011) têm argumentado que a introdução de modelos enriquecidos de democracia participativa é essencial para envolver os cidadãos no processo de tomada de decisão, garantindo uma gestão das cidades mais ativa, inclusiva e adaptada a desafios geograficamente específicos. Por um lado, como vimos, a questão urbana tornou-se mais complexa, e a diversidade dos contextos – inclusivamente no noroeste peninsular – exige soluções adaptadas às necessidades de cada lugar. Além disso, a democracia participativa – feita “com”, no lugar de “para” – facilita a identificação de soluções mais adequadas – e desejadas –, uma vez que os cidadãos estão tendencialmente mais próximos dos problemas que enfrentam, podendo daí resultar intervenções mais eficazes. Por outro lado, ainda, para além de aproveitar da experiência coletiva e do conhecimento local, os modelos de democracia participativa tendem a fortalecer a legitimidade das decisões e a criar um sentido de responsabilidade partilhada.

Não obstante, as dificuldades na introdução de modelos eficientes de democracia participativa são bem conhecidas (e.g. Lima, 2019), e as cidades do noroeste peninsular não parecem constituir uma exceção. Se é fácil o cidadão sentir-se desconectado do processo político decisório, não o é menos relativamente ao processo participativo, por restrições de tempo e de recursos, o que leva a que a participação possa promover o reforço das clivagens económicas e sociais, em vista da habitual sobre representação de elites económicas e culturais em processos participativos (e.g., Carvalho et al., 2017). Além disso, é conhecida a inércia institucional e o receio de “perda de controle” por parte da

administração local face a modelos de envolvimento cidadão mais enriquecido, como há muito identificado na célebre “escada de participação” de Susan Arnstein (1969). De facto, pese a disseminação de iniciativas de orçamentos participativos, não é ainda frequente nas cidades do nordeste peninsular um diálogo aberto entre cidadão e representante eleito, num contexto onde a força dos movimentos sociais é limitada, especialmente a sul do rio Minho (Fernandes et al., 2020). Este é um desafio que passa pela capacidade da administração pública insistir em abordagens integradas e participativas e distribuir poder de implementação a outros, criando condições para tal.

Na verdade, atualmente, o desafio da democracia participativa nas cidades é duplo. Por um lado, passa pelo envolvimento dos cidadãos “residentes” na definição de objetivos e na criação de capacidade de implementação de soluções. Contudo, por outro lado, e no contexto territorial específico em que se debruça este capítulo, levanta-se a questão de se – e como – se deve envolver civicamente no planeamento da cidade todo um segmento de utilizadores temporários ou “flutuantes” – sejam turistas, quadros de empresas internacionais ou itinerantes do digital –, dada a sua relevância *de facto* para a vida urbana, a que acresce o risco do enviesamento das decisões por reforço da voz das elites.

4. Em busca de uma cidade justa numa sociedade imperfeita e (necessariamente) desigual

A longo do tempo, nos processos de desenvolvimento urbano, tem existido sempre uma tensão entre aglomeração (eficiência económica) e os resultados distributivos desse fenómeno, a diferentes escalas. Sabemos há muito que os momentos de revolução tecnológica na sociedade são momentos de forte desigualdade espacial, com a emergência e reforço das chamadas “cidades estrela” e concentração espacial de recursos (Kemeny et al., 2022). Sabemos também que as atividades económicas mais complexas se concentram nas grandes cidades e que por esta via a economia gera desigualdade inter-urbana (Balland et al., 2020) e intra-urbana (van den Berg et al., 2005). Cidades como o Porto encontram-se nesta encruzilhada: ainda que percam economicamente para outros centros urbanos de maior dimensão à escala europeia e global, são focos de dinamismo económico e atratividade à escala do nordeste peninsular, o que gera questões relativas a justiça inter-regional, mas também intra-urbana.

Por um lado, uma questão inicial prende-se com saber-se se os resultados que advêm das decisões economicamente mais eficientes no curto prazo são as que geram maiores níveis de desenvolvimento no médio e longo prazo. O debate em torno da questão turística e os seus impactos no centro das cidades são disso bom exemplo, sendo hoje quase consensual que algum tipo de intervenção pública é necessário para equilibrar as vantagens desta atividade e assegurar a

sustentabilidade económica, social, ambiental e cultural do local. Mas o mesmo se passa com a atração internacional de investimento empresarial, onde nem sempre são claros os efeitos de arrastamento a outros segmentos da economia local, e tendem a ser subvalorizados os efeitos ao nível da competição por recursos, nomeadamente humanos (e.g. Crescenzi et al., 2022).

Por outro lado, a introdução de dimensões geográficas na discussão sobre aglomeração, desigualdade e justiça em cidades e regiões leva a outras delicadas considerações (Storper, 2013). Visto que a geografia envolve uma dada distribuição de pessoas, atividade económica e rendimento, e que algumas distribuições podem ser mais favoráveis à “maximização” desses níveis de rendimento em termos agregados, essa maximização de retornos e de produtividade tem consequências na distribuição geográfica original e na justiça resultante dessa distribuição (e.g. lugares “ganhadores” e “perdedores”). Por exemplo, a nível inter-regional, é observável a criação de hierarquias urbanas, nas quais as maiores cidades e aglomerações metropolitanas têm ganho crescente vantagem económica face a territórios não metropolitanos, podendo este ser considerado (com muitas reservas) um resultado eficiente em termos estritamente económicos, no sentido em que maximiza a produtividade dos recursos (i.e., trabalho, capital, ideias). Todavia, isso introduz efeitos de desigualdade e injustiça espacial. Poderão estes ser equacionados como danos colaterais da necessidade de eficiência e aglomeração?

Questões semelhantes emergem no interior da cidade contemporânea, nas quais a outrora classe média tem sido gradualmente esvaziada em detrimento da concentração de segmentos populacionais de muito elevado poder de compra e de baixo rendimento (prestadores de serviços aos primeiros). O fenómeno da gentrificação e da substituição de usos e rendimentos dentro das cidades é um exemplo deste processo. Contrariamente a outros períodos históricos, nas cidades contemporâneas, a população mais afluente, com maiores rendimentos (e.g. “talento”, nacional e internacional), tende a procurar residência (permanente ou temporária) nos centros das cidades e em locais de maior densidade, aumentando por esta via os preços praticados e a oferta de serviços, conduzindo à saída (direta, indireta ou induzida) de outros grupos sociais. Em termos económicos, há alguma evidência de que a sobreposição entre local de residência e de trabalho contribui para aumentar a produtividade, aprendizagem e a inovação, daí resultando um efeito económico positivo (Glaeser, 2012). Contudo, mais uma vez, será que este resultado pode ser considerado justo? A este propósito, Michael Storper levanta um conjunto de importantes questões:

“Será justo que a gentrificação ocorra porque atende às necessidades das pessoas altamente qualificadas? Será justo apenas se puder ocorrer sem deslocamento substancial de outros grupos? Será justo apenas se os

efeitos positivos na economia superarem quaisquer efeitos negativos nos grupos e indivíduos mais negativamente impactados? Ou apenas se aqueles negativamente afetados forem realmente compensados?” (Storper, 2011, p.4, tradução dos autores).

5. Apontamentos finais

Sem um estudo mais aprofundado, não é fácil partir de reflexões gerais para orientações específicas para Ames, como gostaríamos. Ainda assim, com todas as reservas, acreditamos que uma situação de periferia face à cidade de Santiago de Compostela pode – e deve – evoluir para o reforço de multicentralidade no contexto metropolitano, com dois grandes polos: Bertamirans e Milladoiro, inseridos numa fachada ocidental que se estende até Setúbal e tem como aeroporto de referência o do Porto.

Em Ames, onde muitos residentes vivem há menos de duas décadas, um dos maiores desafios democráticos que se colocará é o de associar os habitantes à terra onde dormem, já que muitos tenderão a ter uma ligação mais forte a outro concelho – onde trabalham, estudam e/ou fazem compras –, podendo nem sequer conhecer o eleito local ou manifestar interesse pelo futuro da terra que habitam de noite.

Do ponto de vista económico, não parece fácil a aposta no turismo e consumo, sendo certo que Ames recolherá os efeitos vantajosos da sua proximidade de uma cidade de grande atração turística, como é Santiago de Compostela. Mas, tudo aponta que, para além da função de “dormitório”, haja condições para uma aposta na atração e retenção de atividade económica intensiva em conhecimento e inovação, dada a disponibilidade de solo e a possibilidade de interação com unidades de investigação galegas situadas na capital da comunidade autónoma.

Relativamente à justiça – elemento essencial da democracia – julgamos muito importante ter como ponto de partida que o livre funcionamento do mercado tende a aumentar múltiplas desigualdades (Myrdal, 1958), o que faz com que a ação pública seja indispensável na sua dimensão geográfica, pesem as inerentes dificuldades em articular a noção de justiça numa perspetiva espacial (Storper, 2011).

A este propósito, todos sabemos como importa reforçar a competitividade, criando condições para tornar os lugares mais atrativos e captar as melhores empresas e os mais talentosos. Todavia, se todos assim pensarem e fizerem – a várias escalas –, nunca a coesão territorial ocorrerá, porque o investimento nunca será suficiente para fazer (ainda) melhor o que já está bom, não chegando nunca o interesse ou o dinheiro suficiente para os lugares “dos outros”, senão em

“obras de curativo”. Talvez até o dia em que os habitantes dos territórios do descontentamento (Rodríguez-Pose, 2018) ponham em causa a democracia, pela revolta ou pelo voto.

Referências

- Arora, A., Florida, R., Gates, G. J., & Kamlet, M. (2000). Human capital, quality of place, and location. *Pittsburgh, PA: Carnegie Mellon University*.
- Andrew-Amofah, B., Flynn, A., & Wood, P. (2022). *A new agenda for local democracy: building just, inclusive, and participatory cities*. Institute on Municipal Finance and Governance.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Balland, P. A., Jara-Figueroa, C., Petralia, S. G., Steijn, M. P., Rigby, D. L., & Hidalgo, C. A. (2020). Complex economic activities concentrate in large cities. *Nature human behaviour*, 4(3), 248-254.
- Carvalho, L., Chamusca, P., Fernandes, J., & Pinto, J. (2019). Gentrification in Porto: floating city users and internationally-driven urban change. *Urban Geography*, 40(4), 565-572.
- Carvalho, L., & Sgambati, S. (2023). The reshaping of work and (post-COVID) urban competitiveness in mid-sized metropolises: the case of Porto. In Kresl, P. & Bettin, M (Eds.), *The Impact of COVID on Cities and Regions: Policy Responses of Local Leaders*, Edward Elgar.
- Carvalho, L., van den Berg, L., Galal, H., & Teunisse, P. (Eds.). (2017). *Delivering Sustainable Competitiveness: Revisiting the organising capacity of cities*. Routledge.
- Chamusca, P., Fernandes, J. R., Carvalho, L., & Mendes, T. (2019). The role of Airbnb creating a “new”-old city centre: facts, problems and controversies in Porto. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (83).
- Crescenzi, R., Dyèvre, A., & Neffke, F. (2022). Innovation catalysts: how multinationals reshape the global geography of innovation. *Economic Geography*, 98(3), 199-227.
- Fernandes, J., Chamusca, P., Pinto, J., Tenreiro, J., & Figueiredo, P. (2023). Urban Rehabilitation and Tourism: Lessons from Porto (2010–2020). *Sustainability*, 15(8), 6581.

- Fernandes, J., Teles, F., Chamusca, P., & Seixas, J. (2020). The power of the cities and the power in the cities: a multiscale perspective from Portugal. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (87), 10.
- Florida, R. (2002). The economic geography of talent. *Annals of the Association of American geographers*, 92(4), 743-755.
- Florida, R., & Mellander, C. (2020). Technology, talent and economic segregation in cities. *Applied geography*, 116, 102167.
- Florida, R., Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2021). Cities in a post-COVID world. *Urban studies*. 60(8), 1-23.
- Font, A. (2004) L'explosió de ciutat: transformacions territorials recents em les regions urbanes de l'Europa Meridional, Colegio de Arquitectos de Cataluña, COAC & Forum Universal de las Culturas de Barcelona.
- Friedmann, J. (2011). *Insurgencies: Essays in planning theory*. Routledge.
- Glaeser, E. (2012). *Triumph of the city: How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*. Penguin.
- Gusman, I., Chamusca, P., Fernandes, J., & Pinto, J. (2019). Culture and tourism in Porto
- City Centre: Conflicts and (Im) possible solutions. *Sustainability*, 11(20), 5701.
- Hill, A., & Jones, J. (2022). How the pandemic transformed British commuter towns. *Financial Times*, November 6.
- Kemeny, T., Petralia, S., & Storper, M. (2022). Disruptive innovation and spatial inequality. *Regional Studies*, 1-18.
- Lima, V. (2019). The limits of participatory democracy and the inclusion of social movements in local government. *Social Movement Studies*, 18(6), 667-681.
- Lucas Jr, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of monetary economics*, 22(1), 3-42.
- Moreira (2023), A inevitável aliança. *Semanário Sol*, secção “Plenos Poderes”, 25 de Novembro de 2023.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge journal of regions, economy and society*, 11(1), 189-209.
- Storper, M. (2013). *Keys to the city: How economics, institutions, social interaction, and politics shape development*. Princeton University Press.

- Storper, M. (2011). Justice, efficiency and economic geography: should places help one another to develop? *European Urban and Regional Studies*, 18(1), 3-21
- Toffler, A. (1980) *The third wave*, William Morrow and Company, Inc.
- Van den Berg, L., Pol, P. M., van Winden, W., & Woets, P (2005). *European Cities in the Knowledge Economy: The Cases of Amsterdam, Dortmund, Eindhoven, Helsinki, Manchester, Munich, Munster, Rotterdam and Zaragoza*. Routledge.
- Van Winden, W., Van den Berg, L., & Pol, P. (2007). European cities in the knowledge economy: towards a typology. *Urban Studies*, 44(3), 525-549.
- Whyte, W. (1957) *The exploding metropolis*, University of California Press.
- Wright, F.L. (2022) *The disappearing city*, SN Books World, New Delhi, reprint do original de 1932.

Instrumentos de Gobernanza

María José Piñeira Mantiñán
Universidade de Santiago de Compostela

1. Introducción

As axendas urbanas das cidades españolas convertéronse no documento marco da gobernanza, como unha ferramenta que mostra o camiño que han de seguir estas para converterse en espazos máis amables, acolledores, habitables, sostibles, inclusivos, participativos e resilientes. Toman como documento base a Axenda Urbana Española que, a través das súas liñas estratéxicas e plan de acción, propón a articulación e integración do espazo urbano desde un enfoque holístico. Para iso aposta por unha gobernanza urbana que favoreza a interrelación entre o liderado, a colaboración e cooperación administrativa multinivel, a participación cidadá activa, a transparencia e a formación (Ministerio de Vivenda y Agenda Urbana, 2019). É dicir, unha gobernanza que parta de enfoques integrais, e da premisa de que a cidade, como un todo, é máis que a suma das súas partes (Paisaxe Transversal, 2024).

Con todo, non existe unha fórmula única para mellorar a urbanización e lograr o desenvolvemento urbano sostible (Nacións Unidas, 2016). Aínda que as cidades afrontan desafíos comúns como o desenvolvemento de novos modelos de planificación, a descarbonización, a circularidade, a dixitalización, a renaturalización do espazo urbano, a innovación social e as novas fórmulas de mobilidade sostible; cada unha delas é un espazo único, froito dun devir histórico, que require de políticas específicas adaptadas á súa realidade física, socioeconómica e política.

Por outra banda, os desafíos aos que se enfrontan as administracións locais xa non se poden abordar cos esquemas organizativos tradicionais, que están absolutamente obsoletos ou polo menos non saben dar respostas adecuadas ás necesidades do momento (Jiménez, 2021). Neste sentido, a Axenda Urbana Española reflexiona sobre a necesidade de ter unha normativa actualizada, sinxela, entendible, estable no tempo e, na maior medida posible, homoxénea en todas aquelas institucións que son esencialmente equiparables. Unhas esixencias que considera serían extrapolables ao sistema de planificación e xestión, que deberían ser máis flexibles co fin de permitir a súa adaptación a circunstancias cambiantes no tempo e a evolución cara a marcos máis estratéxicos. É por iso que o seu obxectivo número 10 céntrase na mellora dos instrumentos de

intervención e a gobernanza. Un obxectivo que se concreta en catro obxectivos específicos (Táboa 1).

Táboa 1. Obxectivos específicos sobre gobernanza da Agenda Urbana Española

Obxectivo Específico	Liñas de actuación aconselladas
OE. 10.1. Lograr un marco normativo e de plan actualizado, flexible e simplificado que mellore, tamén, a xestión	Simplificar o marco normativo existente e garantir a súa estabilidade: alcanzar mediante un pacto global, unhas bases comunmente aceptadas ao redor dos grandes obxectivos estratéxicos que admitan adaptacións menores e parciais. Marco que promova a tramitación simultánea da tramitación ambiental e a dos plans urbanísticos ou territoriais. Remitir a desenvolvemento regulamentario todo o que poida facer rixido en extremo a aplicación da norma legal. Desenvolver de maneira efectiva a planificación de ordenación territorial a escala rexional e sub-rexional, co fin de favorecer un achegamento multinivel e multiescalar ao territorio e á cidade. Dotar de maior carácter estratéxico aos Plans Xerais e remitindo a ordenación pormenorizada ao plan de desenvolvemento. Recuperar o papel da planificación como instrumento para conseguir que as cidades sexan espazos de redistribución e inclusión. Axilizar e unificar procedementos de tramitación e aprobación dos instrumentos de planeamento e flexibilizar e facer máis áxil a xestión urbanística. Crear instrumentos adecuados para a intervención nas áreas consolidadas, mediante operacións de rehabilitación, rexeneración e renovación urbanas. Propiciar que, nos municipios máis pequenos, foméntese a autopromoción de vivenda como un instrumento moi útil para evitar o despoboamento

	Garantir unha adecuada integración dos aspectos sectoriais na planificación territorial e urbanística, Dispoñer de Ordenanzas municipais que sexan compatibles coa normativa estatal e autonómica e que permitan aplicar ambas sen lagoas, nin problemas interpretativos. Elaborar guías ou catálogos dos informes sectoriais que se requiren para poder tramitar e aprobar os instrumentos de plan.
EO 10.2. Asegurar a participación cidadá, a transparencia e favorecer a gobernanza multinivel	Fomentar e favorecer a gobernanza multinivel entre o plan territorial e o urbanístico, mediante a utilización de fórmulas supramunicipais ou de coordinación e colaboración interadministrativa. Buscar o reequilibrio interno das cidades. Os distritos poden ser un espazo físico adecuado para poñer en marcha iniciativas integradas de equilibrio territorial e social. Fortalecer os mecanismos e institucións xurídicas de colaboración público-privada e a coprodución de políticas públicas. Procurar a maior eficacia e eficiencia das Administracións Públicas evitando as duplicidades entre elas e as disfuncións. Potenciar os instrumentos de colaboración horizontal xunto aos de carácter sectorial. Garantir un procedemento participativo aberto a toda a cidadanía que sexa previo ao procedemento formal de elaboración dos instrumentos de ordenación territorial e urbanística. Fomentar a participación no deseño, seguimento e avaliación de políticas públicas. A accesibilidade á información é clave para lograr a devandita participación. Integrar a participación no plan de maneira real e efectiva durante todo o proceso e máis aló dos trámites obrigatorios de información ao público e alegacións.

	Impulsar os orxamentos participativos nos gobernos locais. Fomentar a transparencia e os datos abertos na planificación e na xestión dos asuntos públicos así como a rendición de contas da actuación pública. Impulsar a creación de oficinas permanentes que faciliten información sobre a cidade, o seu funcionamento e a súa xestión, de forma que se xere un sentimento de participación e de axente activo na cidade. Elaborar guías de funcionamento da cidade accesibles a través das novas tecnoloxías. Crear bases estatísticas municipais que permitan ás cidades ter un mellor coñecemento das dinámicas económicas locais. Elaborar mapas de información da cidade que permitan cruzar os datos de todos os servizos ofrecidos para identificar patróns.
OE. 10.3. Impulsar a capacitación local e mellorar o financiamento	Garantir o adecuado coñecemento de todos os programas e liñas de axudas públicas. Vincular a obtención de financiamento público ao cumprimento do marco estratéxico previsto na Axenda Urbana. Resolver os déficits de recursos técnicos e humanos das Administracións encargadas de implementar a Axenda 2030 e a Axenda Urbana. Mellorar o financiamento das políticas e os servizos que necesariamente se deben prestar. Primar a consecución de resultados e a implantación de boas prácticas como criterios obxectivos para a distribución territorial de financiamento. Fomentar o mecenado como medio de financiamento privado de iniciativas e proxectos para fins de interese xeral. Fomentar a microfinanciación como medio de financiamento colectivo de iniciativas e proxectos.

	Propoñer que os municipios menores de 20.000 habitantes poidan ter acceso ás Estratexias de Desenvolvemento Urbano Sostible (EDUSI). Abrir a convocatoria a conxuntos de municipios de distintas Comunidades Autónomas. Fomentar e impulsar a investigación urbana e urbanística. Fomentar os cursos e programas de formación.
OE. 10.4. Diseñar e poñer en marcha campañas de formación e sensibilización en materia urbana así como de intercambio e difusión da información	Fomentar a educación, formación e a sensibilización cidadá especificamente en materia de urbanismo, para tratar de xerar unha cultura da conservación, mantemento e rehabilitación do patrimonio edificado e construído. Crear estruturas estables de información con sedes físicas concretas que teñan entre os seus fins educar no funcionamento da cidade e axuden a xerar unha cultura de participación cidadá. Realizar labores didácticos que acheguen os instrumentos de ordenación territorial e urbanística aos cidadáns. Elaborar materiais divulgativos específicos sobre o desenvolvemento urbano, as cidades, a súa vinculación cos ODS e a urbanidade. Desenvolver cursos, talleres e debates de urbanismo. A colaboración con Universidades, Colexios profesionais e o sector privado, ademais da propia colaboración interadministrativa. Fomentar o diálogo civil, que permite ás organizacións e asociacións representativas de intereses diversos participar na elaboración, execución, seguimento e avaliación das políticas públicas que lles afectan. Fomentar as experiencias baseadas na transferencia de proxectos piloto exitosos noutros lugares.

Fonte. Elaboración propia a partir da Axenda Urbana Española (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, 2019)

Con todo, a experiencia adquirida a través do traballo en institucións de carácter supramunicipal, en planificación urbanística e o traballo de campo levado a cabo a través de diversos proxectos de Xeración de Coñecemento», financiados polo Ministerio de Ciencia e Innovación (2016, 2019, 2023), permítenos comentar múltiples limitacións á hora de implementar as devanditas recomendacións.

En relación co obxectivo OE. 10.1. *Lograr un marco normativo e de plan actualizado, flexible e simplificado que mellore a xestión*, as limitacións atopámolas na prevalencia na maioría das cidades da ideoloxía de partido sobre a consecución dun plan plurianual no que se visibilice un modelo de cidade a medio/longo prazo e que parta de liñas de intervención consensuadas.

Por outra banda, as novas fórmulas de gobernanza recomendadas esixen romper co sistema de organización divisional/departamental das administracións, cuxas posibilidades de interrelación recíproca ofrecen limitados percorridos sobre a súa eficiencia organizativa e, así mesmo, presentan altos custos de transacción. A iso únese o que o Dereito español non ofrece flexibilidade organizativa (Velasco, 2019), e que se observa certa incapacidade para a innovación (Jiménez, 2021).

Está claro que se require un cambio de normativa e mudar os sistemas de xestión internos das administracións co fin de garantir a transversalidade, reducir a burocratización e reconfigurar de competencias, que non deixan de ser manifestacións formais do poder. Precisamente neste contexto de reforma do marco normativo abriuse o apetito regulador autonómico, en base a decretos-leis que ou ben tentan adaptar o modelo organizativo das administracións públicas para cumprir os requirimentos de determinados fondos europeos (Jiménez, 2021), ou ben que procuran dar solución temporal a problemas estruturais, como pode ser o da vivenda. En todo caso, chama a atención que na maioría dos mesmos as administracións locais quedan nun segundo plano, e tan só sexan un ente para consultar.

En canto á promoción de proxectos de rehabilitación urbana, nalgúns cidades, e especialmente nos seus centros históricos, a fragmentación da propiedade (como consecuencia de procesos hereditarios) e a falta de actualización no rexistro retardan, e mesmo limitan a tramitación dos procesos de rehabilitación. Existen procesos que poderían levar a cabo, como a expropiación, aínda que as administracións prefiren evitar devanditos procesos.

E aínda que a autopromoción de vivenda en municipios pequenos sería o desexable, o problema radica na falta de orzamento municipal, e en ocasións de técnicos, para promover os devanditos proxectos. Neste caso, tería que irse cara

a unha colaboración entre administracións ou co sector privado ou terceiro sector para poder deseñar e implementar novos conxuntos residenciais.

Finalmente, no referente á integración dos aspectos sectoriais na planificación urbanística, aínda que se avanzou neste aspecto, e os documentos marco integran accións de plans sectoriais, a realidade é que as intervencións seguen materializándose de forma individualizada segundo departamentos e sen coordinación.

Centrándonos no EO 10.2. *Asegurar a participación cidadá, a transparencia e favorecer a gobernanza multinivel*, apreciamos que, se ben nos últimos anos déronse situacións que propician a coordinación e colaboración multinivel, aínda existe unha desconfianza entre administracións. Sirva de exemplo o caso dos Plans de Interese Autonómico propostos nalgúns rexións de cara a mellorar a actividade industrial ou impulsar novas áreas residenciais construíndo vivenda de promoción oficial nova. Unhas iniciativas que están a derivar en certo desasosego ou tensión no ambiente por desconfianza ante a captación de competencias á administración local en termos de dirixir o crecemento urbanístico da cidade. Sen embargo, poderían converterse nunha magnífica oportunidade para facer converxer a planificación sectorial (urbana, vivenda, mobilidade, economía local) e construír novos espazos residenciais urbanos nos que prime o confort urbano e a accesibilidade a servizos, equipamentos e un comercio de proximidade.

Tamén temos o caso dos plans urbanísticos das cidades cuxo crecemento das últimas décadas deu lugar a unha realidade metropolitana que habería que xestionar e planificar de xeito conxunto. Sen embargo, o máis habitual é que as administracións locais caracterizadas polo dinamismo demográfico e socioeconómico adoitan aferrarse aos seus proxectos constrinxidos ás delimitacións do termo municipal, para seguir beneficiándose dos ingresos que derivan da execución do plan (licenzas, impostos).

Centrándonos no espazo interior da cidade, son poucas as cidades que nos últimos anos elaboraron plans de reequilibrio territorial ou plans de barrios co fin de distribuír os orzamentos municipais e incentivar accións de mellora en espazos vulnerables. Estes últimos, a pesar de estar identificados e analizados a través do Catálogo de Barrios Vulnerables publicado polo Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (1991, 2001 e 2011), permanecen como áreas faltas de intervención por parte da administración para favorecer a súa integración social e fomentar a capacitación dos habitantes, co fin de mellorar as súas condicións de empregabilidade, a habitabilidade das vivendas, así como a oferta de servizos e equipamentos.

En termos de participación cidadá, se ben as administracións actualmente a teñen interiorizada como elemento cruce no seu modelo de gobernanza, non sempre é exitosa por motivos diversos: i) escaseza de institucións e persoas participantes nas sesións; ii) desafección da cidadanía no proceso por entender que non teñen a formación/coñecementos suficientes para poder participar, aínda que falando con elas de forma coloquial teñen claro o que farían no seu barrio/cidade. Neste sentido bótese en falta un proceso de sensibilización previo para animar á xente do barrio a que participe; iii) obsérvase certo cansazo por parte do tecido asociativo, empresarial, terceiro sector, á hora de asistir a tantas iniciativas participativas, sobre todo se non teñen persoal dispoñible; aínda que consideran que se non acoden demostran que o tema non lles interesa; iv) risco de caer nunha politización dos procesos participativos, sobre todo en cidades medias/pequenas nas que sempre acoden as mesmas persoas a todos os actos participativos, persoas que adoitan pertencer a entidades afíns a partidos políticos. Por outra banda, os procesos participativos adoitan realizarse durante o proceso de diagnóstico, deseño das accións dun proxecto, pero raras veces se poñen en marcha para avaliar os impactos froito da estratexia urbana implementada. Neste sentido serían de gran utilidade para entender por que iniciativas impulsadas para poñer no mercado vivenda de promoción oficial ou incorporar vivenda baleira no mercado inmobiliario están a fracasar nalgúns cidades.

En relación aos orzamentos participativos, cómpre sinalar que se ben nalgúns cidades foron un éxito, noutras moitas existe certa crítica a como se desenvolveron e ao sesgo político no que derivaron. A propia articulación do proceso, tendo que rexistrarse, presentar a proposta e votalas on-line supón unha barreira para aquela cidadanía que non sabe ou non ten a formación e/o mecanismos para facelo. O resultado: i) deciden sobre o que hai que fai nun barrio persoas que non viven nel; ii) en ocasións os proxectos diríxense a barrios que non son os que máis necesidade de intervención requiren.

En canto á recomendación de ter oficinas de información en diferentes sectores da cidade supón a descentralización da administración, como existe xa nalgúns cidades nas que os distritos teñen a súa propia autonomía e orzamento, e capacidade para trasladar aos residentes toda a información sobre o seu ámbito residencial, e mesmo favorecer algunhas tramitacións. Con todo, non todas as administracións locais contan con capacidade en canto a persoal cualificado e orzamento para poñelas en marcha.

Asemade, aínda que é un feito constatado que sen datos non se poden facer políticas urbanas eficientes e que respondan as necesidades do momento, son poucas as cidades que desenvolveron as súas propias estatísticas ou observatorios urbanos, ben por falta de persoal ou orzamento. Por outra banda,

dita información debería estar aberta á cidadanía co fin de poder coñecer a realidade urbana e favorecer aos investigadores as análises urbanas.

En canto aos obxectivos OE. 10.3. *Impulsar a capacitación local e mellorar o financiamento* e OE. 10.4. *Deseñar e poñer en marcha campañas de formación e sensibilización en materia urbana así como de intercambio e difusión da información*, podemos consideralos de forma conxunta, pois o principal problema radica no limitado financiamento e capacidade orzamentaria das administracións locais para levar a cabo estas iniciativas e asinar convenios de colaboración con institucións como a universidade. Son actividades que na maioría dos casos implican unha dependencia de fontes de financiamento externas (europeas, nacionais, autonómicas) e de voluntarismos.

Aínda que a sensibilización é importante en materia de informar os técnicos e cidadanía sobre as axendas urbanas e os ODS, é clave visibilizar e trasladarlles os impactos positivos que as accións implementadas tiveron no ámbito urbano e, por conseguinte, na súa calidade de vida

2. Os instrumentos de intervención política e a gobernanza urbana

Segundo J. Romero e X. Farínós (2011) a gobernanza territorial e urbana consta de catro compoñentes ou dimensións: vertical ou multinivel (relacións entre os diferentes niveis político-administrativos), horizontal (con tres vectores principais: relacións entre políticas públicas sectoriais, relacións entre territorios —contiguos e non—, relacións de partenariado entre os actores territoriais-público-privados-terceiro sector), participación e desenvolvemento económico. Segundo os autores, avanzaouse principalmente nas relacións de coordinación multinivel, a cooperación territorial e a participación. Así por exemplo, o MITMA asinou un convenio coa Federación Española de Municipios e Provincias (FEMP) que permite dotar de continuidade aos traballos do grupo de traballo técnico e permanente da Axenda Urbana Española, e inclúe plans de difusión, de formación e de capacitación para impulsar a elaboración dos plans de acción por parte das entidades locais (concellos, Deputacións, provinciais, cabidos e consells insulares). Froito da devandita colaboración elaborouse a “Guía divulgativa da Axenda Urbana Española” para alcaldes e técnicos e a celebración de talleres específicos de capacitación para técnicos locais, sobre a elaboración dos plans de acción. Tamén se asinou un convenio (21 de xullo de 2020) que permite crear o marco xurídico para a posta en marcha dun Foro local a nivel político e institucional que busca impulsar estruturas de coordinación e colaboración coas administracións locais. Neste sentido, procúrase romper as formas de traballo en departamentos estancos dentro da Administración, e contar con equipos transversais que poidan conectar o traballo das diferentes áreas.

Actualmente existen múltiples instrumentos de política e gobernanza, entendidos estes como ferramentas desenvolvidas polo goberno como forma de aplicar as súas políticas e influír no comportamento dos cidadáns e o sector privado (Davis & Burgos, 2022). Clasifícanse en catro grandes grupos: lexislativos, regulamentarios e estratéxicos; económicos e fiscais; baseados en acordos ou cooperativos; de coñecemento, comunicación e innovación. Dentro deles podemos establecer certas matizacións en canto a: i) axente promotor, diferenciando aqueles que foron promovidos polos gobernos e outros que foron iniciados por actores non gobernamentais, pero formalizados polo goberno; ii) carácter vinculante, pois mentres uns teñen un carácter máis brando (p.e. sistemas de educación, materiais didácticos), outros son de control (p.e. plans urbanísticos); iii) modelo de cooperación/colaboración, pois mentres algúns requiren traballo en equipo interdepartamental, outros demandan o apoio de gobernos do mesmo nivel (cooperación horizontal) ou de niveis superiores (coordinación vertical) (Táboa 2).

Táboa 2. Clasificación dos instrumentos de política e gobernanza

Categoría de Instrumento	Subcategoría	Caracterización	Exemplo
Instrumentos lexislativos, regulamentarios e estratéxicos	Estratexia ou plan específico	Os requisitos poden ser prohibitivos (por exemplo, prohibir comportamentos), prescritivos (por exemplo, esixir comportamentos) ou voluntarios (por exemplo, fomentar determinados comportamentos).	infraestrutura verde ou espazos verdes, plans de xestión de áreas protexidas
	Estratexia, plan sectorial ou xeral		Plan de mobilidade; Plan de vivenda; Estratexia de Cidades Intelixentes
	Mecanismos de planificación	Poden ser vinculantes (por exemplo, leis ou regulamentos) ou non vinculantes para establecer unha visión e obxectivos estratéxicos (por	Plan Xeral de Ordenación Municipal, Directrices de Ordenación do Territorio, Plan de Ordenación do Litoral, plans mestres ou de zonificación

	Normas	exemplo, estratexias).	Normas de contratación pública Regulamento das VUT, regulamento de fomento do comercio de proximidade e limitación dos establecementos de souvenirs
Instrumentos económicos e fiscais	Pagos, subvencións, incentivos	Os gobernos influen nos mecanismos de mercado mediante, por exemplo, desincentivos, incentivos, pagos, subvencións, mecanismos de	Subvencións ou pagos ós propietarios de terras/axentes privados para as prácticas; financiación/subvencións públicas;
	Desincentivos	financiamento e instrumentos baseados no mercado.	Impostos e taxas, tarifas; por permisos para utilizar un recurso
	mecanismos de financiación / instrumentos de mercado	O cumprimento adoita ter un carácter máis voluntario, xa que simulan que o actor implicado actúe dunha determinada maneira ao premiar ou desincentivar economicamente certo comportamento; outros instrumentos son	instrumentos baseados en débeda; financiamento mixto

		obrigatorios (por exemplo, o pago por verquido de augas pluviais)	
Instrumentos baseados en acordos ou en cooperación	Planificación/ac ción rexional conxunta	Actores implicados deciden conxunta e voluntariamente comportarse dunha determinada maneira. Adoitan	Plataformas de intercambio intermunicipal; plans a escala supra-municipal
	Participación directa dos cidadáns/ colaboración das partes interesadas	xurdir dunha axenda compartida, composta na súa maioría por actores tanto públicos como privados. A miúdo, os acordos alcanzados entre as partes fíxanse nun código ou acordo de convenio	Programas de ciencia cidadá; assembleas cidadáns; orzamentos participativos; planes de desenvolvemento de barrios; xestión comunitaria de espazos verdes en terreos públicos; transferencia de bens comunitarios
Instrumentos de coñecemento, comunicación e innovación	Comunicación/ sensibilización	Tratar de influír no comportamento de actores mediante a difusión de información sobre determinados temas ou a participación de actores (novos) en procesos críticos de forma innovadora coa esperanza de que isto inspire cambios de	Programas educativos específicos; certificacións ou clasificación; campañas de sensibilización
	Coñecemento e innovación		Comunidades de práctica; laboratorios viventes; creación de talleres; pilotos; construción de

		comportamento voluntario. Recórrase a medios de comunicación ou programas educativos específicos.	casos empresariais ou plans de uso do chan.
--	--	---	---

Fonte. Elaboración propia a partir de Davis & Burgos (2022).

Con todo, queda un longo percorrido por concretar novas fórmulas que permitan alcanzar instrumentos de gobernanza que se materialicen en accións concretas, reais e adaptadas á realidade urbana en termos de inclusividade, innovación, eficacia, multifuncionalidade, sustentabilidade a longo prazo, posibilidade de ampliación e reprodución.

3. Elementos clave para a mellora dos instrumentos de gobernanza urbana

A pesar das limitacións que teñen as administracións locais para desenvolver as accións contempladas nas súas axendas urbanas e poñer en marcha novos modelos de goberno urbano, son moitas as experiencias que se recollen no catálogo de boas prácticas urbanas no marco dos obxectivos da Axenda Urbana Española (AUE), publicado polo Ministerio de Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana (2022)

En todo caso, consideramos que, co obxectivo de mitigar as limitacións comentadas con anterioridade, ter un bo coñecemento do ámbito urbano e territorial sobre o que proxectar as políticas públicas e dotar á administración de ferramentas máis áxiles para a toma de decisións, os retos para conseguir nos futuros modelos de gobernanza deberían focalizarse nos seguintes aspectos:

- **Os datos:** pois o coñecemento é a clave fundamental para fortalecer a gobernanza territorial e para a súa instauración (Goñi & Munarriz, 2024). Para poder abordar a multidimensionalidade e complexidade dos sistemas urbanos, é moi importante dispoñer dunha Contorna de Datos Común (EDC) para poder cruzar información de diferentes ámbitos para facilitar a colaboración entre os membros do equipo dun proxecto, evitar duplicacións e erros na fase de diagnóstico e deseño de políticas urbanas axustadas á realidade socioeconómica do conxunto da cidade e dos seus barrios. Pero, ademais, a información e os datos son imprescindibles para a avaliación nos procesos de xestión territorial para determinar se o impacto da acción é positivo, negativo ou neutro.

Neste contexto cobran vital importancia os observatorios urbanos e o Atlas da Gobernanza Urbana, que se centra nos factores que fan que cada instrumento teña éxito, as leccións aprendidas no deseño e a aplicación, e os enfoques de gobernanza (por exemplo, a participación das partes interesadas, os acordos institucionais e os métodos participativos utilizados).

- A **gobernanza algorítmica**: que permita dar conta da multiplicidade do ordenamento social no que toca a actores, mecanismos, estruturas, graos de institucionalización e distribución da autoridade. O termo abarca de forma deliberada o ordenamento social que está descentralizado desde o punto de vista analítico e estrutural e que non se centra no Estado. Por outra banda, os rumos e a imparcialidade, a transparencia e a axencia humana son temas importantes que necesitan ser abordados sempre que os sistemas algorítmicos áchense profundamente integrados en procesos organizacionais (Katzenbach & Ulbricht, 2022).

É importante que os profesionais do deseño e planificación urbana coñezan as tecnoloxías dispoñibles e actualicen os seus coñecementos en materia da análise e a visualización multidimensionais, utilizando sistemas semánticos de información xeorreferenciada, a análise de Big Data (OCDE, 2015) e a modelización de escenarios mediante algoritmos de Intelixencia Artificial. Uns coñecementos e ferramentas que lles permitirá avanzar da análise estática á análise dinámica e predictiva da cidade. Poderán modelar escenarios; medir e comparar beneficios e impactos relativos de forma anticipada, e tomar decisións en consecuencia, mellorando a eficiencia no uso dos recursos público e reducindo os custos económicos ao evitar actuacións inadecuadas (Molina, 2022).

En todo caso, tanto no tratamento de datos, como nos modelos de gobernanza algorítmica, hai que prestar especial atención á capacidade para absorber, analizar e xestionar a cantidade de datos e información que proporcionan os novos instrumentos dixitais; a dispoñibilidade de recursos económicos e financeiros insuficientes; a dispoñibilidade de persoal cualificado para asumir estas tarefas; a existencia dun marco de seguridade que a xestión masiva de datos require.

- Implementación de **sistemas de apoio na toma de decisións** (Decision Support Systems e Planning Support Systems) baseados en Sistemas de Información Xeográfica. Uns sistemas que se basearían en múltiples fontes de datos (incluídos os recollidos por observatorios cidadáns), algoritmos intelixentes e cunha interface visual máis intuitiva

que facilite a comprensión da información complexa, permitindo ademais a reutilización dos datos para que a sociedade civil poida usalos e analizalos para achegar outras miradas.

- **Avanzar da cidade intelixente (SMART CITY) á cidade sabia (WISE CITY)**, incorporando a experiencia de cidade da cidadanía anónima e da sociedade organizada no proceso de deseño, desenvolvemento e implementación da tecnoloxía. O concepto xorde da crecente evidencia de que a intelixencia non consegue crear cidades máis inclusivas, sostibles e democráticas. Un dos grandes retos dos planificadores urbanos é deseñar un modelo urbano centrado nas persoas, que teña en conta a idiosincrasia e a traxectoria cultural de cada cidade para evitar un enfoque de «un modelo único para todos» (CIGOB, 2017). O obxectivo último debe ser a mellora da calidade de vida dos cidadáns, incluída a súa felicidade e benestar subxectivo. Por iso son cidades humanizadas onde se pensa nas persoas e se implican no proceso de cambio; cidades que conectan e integran aos cidadáns, onde a tecnoloxía é un instrumento para poñer ao cidadán no centro e nunca unha barreira.
- Creación de **estruturas interdepartamentais**, que sobrevivian ao proxecto e estean por encima das persoas e os ciclos políticos. A nivel municipal é fundamental crear este tipo de estruturas nas que colaboren vivenda, urbanismo, mobilidade, medio ambiente, temas sociais, presupostos etc.
- Posta en marcha dun **sistema de comprobación de resultados**, co fin de que a cidadanía, o tecido asociativo, empresarial e do terceiro sector poidan comprobar os resultados dos procesos de participación-cocreación no curto prazo, e poidan opinar sobre os efectos das accións implementadas.
- Articular **mecanismos de sustentabilidade financeira** da intervención mediante o desenvolvemento de modelos financeiros innovadores que permitan o acceso equitativo a recursos económicos para todas as familias, especialmente aquelas en situación de vulnerabilidade económica, asegurando así a viabilidade a longo prazo das intervencións e evitando a xentrificación.

4. A gobernanza na axenda urbana de Ames

A Axenda Urbana de Ames estrutúrase en base a dez ámbitos temáticos. Un deles é o de gobernanza. Nel contéplase a necesidade de explorar fórmulas de cooperación entre municipios da área urbana, institucionalizadas ou non, que

permitan reforzar políticas tales como a planificación territorial, ou transporte, a dotación de servizos, as políticas económicas etc., configurando un marco de toma de decisións con capacidade para operar sobre todos os asuntos fundamentais para a área urbana.

Ademais, considérase clave consolidar as experiencias de participación para reforzar á sociedade civil, mediante unha revisión dos órganos de participación existentes, e a incentivación na poboación do coñecemento dos plans vixentes; así como introducir na administración municipal unha cultura do seguimento e avaliación de políticas que permita melloras progresivas na acción pública.

Asemade, contemplase a posibilidade de centralizar a información municipal dispoñible da web nun único punto onde estea dispoñible en formato reutilizable, facilitando o acceso rápido por parte dos distintos departamentos municipais, axilizando os procesos de toma de decisións e a idoneidade das solucións adoptadas, e aumentando a transparencia da administración pública.

Uns retos que están directamente relacionados con tres obxectivos transversais que afectan ao conxunto de accións propostas no seu plan de actuación e que son:

- Fomentar e favorecer a gobernanza colaborativa no interior e de cara ao exterior do municipio.
- Asegurar a igualdade de xénero en todos os estadios e proxectos da Axenda Urbana de Ames.
- Materializar a transición cara a era dixital no municipio.

Con todo, para que a implementación das accións propostas e a consecución dun modelo de gobernanza no que a interacción entre administracións, administracións-tecido empresarial/asociativo e administración-cidadanía sexa unha realidade e sexa operativa e exitosa, deberíanse concretar os axentes que van participar en cada unha destas accións, cal vai ser o rol que vai xogar (decisor, xestor, beneficiario, financiador, facilitador influente); como se van deseñar e executar os procesos participativos e/o de consulta, co fin de garantir unha participación real dos veciños e do tecido asociativo e evitar potenciais sesgos (en base a formación, idade, politización dos eventos); e como se vai avaliar o impacto de carácter ambiental, social e económico, para corrixir erros ou destacar aquelas boas prácticas que poidan ser transferibles a outros ámbitos territoriais de características semellantes.

Finalmente, sinalar a necesidade de facer un esforzo por relacionar entre si os diferentes plans sectoriais postos en marcha desde o concello co fin de coxestionar o desenvolvemento das intervencións, optimizar orzamentos e esforzo, e xerar/consolidar sinerxias de colaboración.

5. Conclusiones

As cidades son espazos cada vez máis complexos que existen buscar fórmulas institucionais e organizativas que permitan facer fronte a problemas que non son propiamente departamentais senón que transcenden a esas atribucións. Neste sentido a planificación urbana debería ser máis flexible, o que implica facer máis flexible e cun carácter permanente a súa estrutura interna organizativa. Non se pode caer no erro de promover unha organización interdepartamental ad hoc para conseguir uns obxectivos marcados nun período de tempo determinado, sen vocación de transformarse en estruturas permanentes ou de carácter estable. Como afirma R. Jiménez (2021) son estruturas de “quita e pon” que unha vez cumpridos os seus obxectivos disólvense, e o persoal que nela presta servizos volve ás súas tarefas ordinarias ou ao desempeño doutra encomenda estrutural periódica. Segundo este autor, que reconece que as estruturas de misión, proxecto ou programa son o futuro das Administracións Públicas; o reto nun futuro a medio prazo será articulalas coas estruturas convencionais ou estables, no marco dun sistema organizativo que teña coherencia e configúrese de forma holística como un todo.

Referencias

- CIGOB (2017). WISE CITIES. A glocal think tank network. <https://www.cidob.org/proyectos/wise-cities>
- Davis, M., Burgos, N. (2022). *Atlas de Gobernanza Urbana: Guía para la incorporación de instrumentos de política*. Proyecto Interlace. Recuperando Ecosistemas Urbanos. <https://www.interlace-project.eu>
- Goñi, A., Munarriz, D. La transición hacia una nueva cultura evaluativa. Navarra innova en los procedimientos de evaluación de los efectos en la sostenibilidad. En Farinós, X. *La ordenación y gestión del territorio en tiempo de transiciones*. Universidad de Valencia, Valencia.
- Jiménez Asensio, R. (2021). Organización administrativa y gestión por proyectos (El caso de las unidades administrativas temporales y estructuras similares de gestión de proyectos financiados con fondos europeos). La administración al día. Instituto Nacional de la. Administración Pública. Gobierno de España. <https://www.inap.es>
- Katzenbach, C., Ulbricht, L. (2022). Gobernanza algorítmica. *Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital*, Issue Número Especial 1, <https://revistalatam.digital/issue/issue-04/>

- Ministerio de Ciencia e Innovación (2016). Nuevos modelos de gobierno de las ciudades, e intervención en los espacios urbanos en el período postcrisis. CSO2016-75236-C2-1-R.
- _ 2019. El problema de la vivienda en las metrópolis fragmentadas españolas. Permanencia en el tiempo, nuevos mercados de la vivienda y alternativas desde las políticas públicas. PID2019-108120RB-C31.
- _ 2023. (Re) pensar las ciudades y la forma urbana: nuevas políticas para recuperar ciudades habitables en línea con la Agenda Urbana. PID2022-140734OB-I00
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2022). *Catálogo de buenas prácticas en el marco de los objetivos de la Agenda Urbana Española*. <https://www.esmartcity.es/biblioteca/catalogo-buenas-practicas-marco-objetivos-agenda-urbana-espanola>
- Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (2019). *Agenda Urbana Española*. <https://www.aue.gob.es/>
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (1991, 2001, 2011). Atlas de la Vulnerabilidad Urbana. Catálogo de Barrios Vulnerables. <https://atlasvulnerabilidadurbana.mitma.es/#c=article&page=P005>
- Molina, P. (2022). Tecnologías para abordar la complejidad de los sistemas urbanos - Patricia Molina. En López, R. (Coord). *Digitalización e instrumentos de gobernanza*, 4. <https://techfriendly.es/wp-content/uploads/2022/06/revista-4-Consejo-Asesor-Agenda-Urbana-TECH-1.pdf>
- OCDE (2015). *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*. París: Publicaciones de la OCDE. doi:10.1787/9789264229358-en.
- Paisaje Transversal (2024). Ciudades intermedias, ciudades necesarias. <https://paisajetransversal.org/2024/10/ciudades-intermedias-ciudades-necesarias-viladecans/>
- Romero, J., Farinós, X. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56, 295-319.
- Velasco Caballero, F. (2019). Reformas de la Administración Pública: fenomenología, vectores de cambio y función directiva del Derecho Administrativo. AFDUAM, 23, 107-143. <https://afduam.es/wp-content/uploads/2021/06/Contenido-57.pdf>

Gobernanza territorial / Governança territorial

Pedro Chamusca
CECS/Universidade do Minho

1. Introdução

A governança territorial é um tema comum no discurso político e académico ao longo das últimas décadas, associando-se com frequência a uma avaliação das eficácia e eficiência dos instrumentos de ordenamento do território, políticas públicas e governação. No geral, o debate faz-se a partir da necessidade de aprofundamento de abordagens integradas e participativas, que concorram de forma efetiva para o desenvolvimento de um território, com o objetivo de promover um crescimento sustentável, equilibrado e inclusivo, atendendo às necessidades e aspirações dos diferentes atores locais. São vários os documentos – estratégicos ou normativos – que se referem à governança, com destaque para o Livro sobre a Governança, que estabelece vários princípios associados à “boa governança”. A generalidade destes documentos, identifica um conjunto de processos, instituições e mecanismos utilizados para gerir e tomar decisões relacionadas ao desenvolvimento de um determinado território, seja qual for a escala. Neste contexto, a governança territorial envolve a coordenação e integração de políticas e ações relacionadas com as diferentes áreas de atuação da política pública. Um dos principais elementos da governança territorial é a participação cidadã, definindo como um dos princípios-chave a considerar o envolvimento de um leque alargado de agentes locais (incluindo cidadãos) no processo de tomada de decisão. Este envolvimento é capaz de promover a transparência, a prestação de contas e a legitimidade das ações adotadas. Este artigo pretende desenvolver uma análise conceptual, metodológica e prática da governança territorial, considerando particularmente o contexto histórico e geográfico do Noroeste Peninsular. Serão apresentados os resultados de um inquérito realizado junto de técnicos municipais sobre participação e governança, numa análise comparada com outras experiências internacionais. Estes dados suportarão o debate sobre os desafios específicos que a governança territorial enfrenta no Noroeste Peninsular.

Hoje, mais do que nunca, vivemos em períodos marcados pela dúvida e incerteza. A sociedade contemporânea está a transformar-se rapidamente (Ascher, 2001), e existe uma crescente crítica a princípios como a democracia representativa, regras da maioria e a responsabilização de eleitos, o que requer

uma reavaliação de modelos e estratégias de organização política, económica e social (Brenner, 2003; Jouve, 2005).

De facto, os territórios e comunidades, em diferentes escalas, vivenciam constantes mudanças económicas e sociais, com uma forte base espacial. Embora a mudança seja permanente, os últimos anos têm sido particularmente intensos em termos de velocidade e complexidade de transformação, com compressão espacial (Harvey, 1990), aceleração temporal (Giddens, 2017), crescente mobilidade e tempo de lazer (Madanipour, 2017), e a pandemia da COVID-19 e conflitos militares desempenhando um papel decisivo. No entanto, a velocidade e intensidade das mudanças, juntamente com um conjunto de respostas inadequadas ou insuficientes por parte das entidades públicas que governam e planeiam, promoveram diversas assimetrias, reforçando a importância de políticas públicas mais eficazes voltadas para a promoção da inovação e coesão territorial (Balland et al., 2015; Sá Marques et al., 2018; Pires et al., 2020; Silva et al., 2021) e uma governação mais eficiente, aproximando a tomada de decisões dos cidadãos através de processos de reorganização do Estado, especialmente por meio de iniciativas de regionalização.

Em geral, as transformações nos domínios económico, social e político, bem como a crescente complexidade do mosaico de organização territorial, destacaram a incapacidade dos modelos de governação para se adaptarem a um conjunto de desafios (globalização e internacionalização da economia, crescente papel do setor privado, fragmentação do sistema político, mudanças no sistema de relações internacionais, fortalecimento de identidades locais e regionais) que revelam a possibilidade de falha na governabilidade territorial e motivam o surgimento de novos modelos de governação.

Assim, as últimas décadas têm sido caracterizadas pela busca constante de respostas para a crescente complexidade da organização da sociedade, num período em que as expectativas dos cidadãos e as ambições em relação à atividade do Estado aumentaram, ao passo que a capacidade e recursos do Estado diminuíram, destacando a necessidade de reformas institucionais profundas (Hohn e Neuer, 2006). Os governos são obrigados a responder à existência de grupos sociais diversificados, indivíduos com interesses diferentes e territórios espacial e socialmente heterogêneos (Ascher, 2008), o que os leva a procurar formas e mecanismos de associar habitantes, empresas e uma ampla gama de atores no processo de tomada de decisões, motivando transformações profundas nos princípios de organização política e económica, bem como nos modelos de governação territorial.

Neste contexto, o conceito de governança emerge e consolida, juntamente com um conjunto de instrumentos regulatórios e práticas que promovem a participação, envolvimento e capacitação de diferentes atores instalados no

território. Em geral, a tendência é para a valorização e dinamização de processos de regulação e governação flexíveis, híbridos e multifacetados de territórios, baseados na organização em rede de ação coletiva e diferentes grupos de atores. A governança implica o desenvolvimento de múltiplas formas de integração (horizontal, vertical e setorial) e participação, estruturas e atividades menos hierárquicas e burocráticas (Jessop, 2000; Peters, 2002), um conjunto de regras e normas regulatórias amplamente reconhecidas para ação coletiva, e mecanismos de aprendizagem e adaptabilidade que permitem uma resposta coletiva e eficaz a problemas comuns, através de parcerias, cooperação e uso eficiente dos meios e recursos disponíveis.

Este artigo tem como objetivo analisar a transformação do modelo de governação local na Galiza e no Norte de Portugal, considerando as estratégias que foram desenvolvidas para promover o envolvimento de agentes locais e os padrões territoriais de implementação desta nova agenda. Através da implementação de um questionário junto de gestores e técnicos ligados aos municípios das duas regiões, são assumidas três questões de investigação centrais:

- Quais são as principais características da governança e como tem evoluído ao longo do tempo?
- Quais os principais obstáculos à valorização da participação?
- Como tem sido valorizado o envolvimento, participação e capacitação dos agentes locais?

O manuscrito está organizado da seguinte forma: a introdução enquadra o quadro teórico e define as questões de investigação; a segunda secção apresenta a metodologia; a terceira contextualiza o processo de transformação dos modelos e processos de governação, orientados para a participação e descentralização; a quarta secção apresenta e discute os principais resultados da investigação; na quinta secção, são sistematizadas as principais conclusões.

2. Métodos

No contexto desta pesquisa, a revisão da literatura e a análise de documentos de políticas foram usadas para compreender as dinâmicas recentes e as opções de políticas no contexto europeu. A análise empírica resulta de um questionário online, partilhado com todas as autarquias das duas regiões.

O contacto com as autarquias portuguesas foi estabelecido a 29 de março de 2022, com o formulário de registo de respostas ativo até ao final de outubro de 2022. O contacto com as autarquias espanholas foi estabelecido a 17 de março de 2023, com o formulário de registo de respostas ativo até ao final de setembro

de 2023. A recolha de respostas não registou dados pessoais, identificando apenas a posição do respondente e a sub-região (NUTS 3). O pedido foi formulado da seguinte forma: "No âmbito de um estudo sobre governação municipal, participação e envolvimento, gostaríamos de solicitar a sua colaboração. Neste sentido, a contribuição da sua autarquia seria fundamental, divulgando o inquérito aos diferentes serviços e divisões municipais. A resposta ao inquérito demora aproximadamente 5 minutos e pode ser respondida por todos os líderes municipais e técnicos." A mensagem foi enviada para o contacto geral da autarquia e posteriormente distribuída internamente.

Foram feitas as seguintes questões:

- Como avalia o modelo de governação existente, considerando os seguintes parâmetros (onde 1 representa completamente inadequado e 4 completamente adequado): Transparência; Burocracia; Envolvimento/Participação; Parcerias com o setor privado; Eficácia das políticas (ações vs. resultados); Comunicação; Efeitos (desenvolvimento, qualidade de vida); Legitimidade e representação.
- Que estratégias foram desenvolvidas para promover a participação, envolvimento e capacitação de agentes locais? (seleção múltipla) [Orçamento participativo; Orçamento participativo escolar; Fóruns de discussão no âmbito de processos de planeamento estratégico; Fóruns de discussão no âmbito do Plano Diretor Municipal; Fóruns de discussão no âmbito de candidaturas a financiamento comunitário; Realização de palestras ou sessões de formação destinadas ao fortalecimento local; Estabelecimento de parcerias com empresas e/ou setor associativo; Reuniões de câmara nas freguesias; Consultas públicas; Inquéritos ou sondagens de opinião; Recolha de sugestões através do website institucional; Interação através das redes sociais].
- Quais são os 3 principais obstáculos para um maior envolvimento e participação de agentes locais no processo de tomada de decisões? [Ausência de uma cultura de participação cidadã; Exigências e falta de recursos do município; Centralismo e ação do governo central; Iliteracia digital; Baixa qualificação; Falta de preparação dos funcionários municipais; COVID-19; A participação não é uma prioridade política; Setor privado; Movimento associativo].
- Como avalia a comunicação do seu município com a população e os atores locais?

Foram registadas 247 respostas válidas, com a distribuição geográfica: 194 no Norte de Portugal, 153 na Galiza.

A maioria dos participantes tinha idades compreendidas entre os 35 e os 50 anos (61%), sendo que 58% dos questionários foram submetidos por homens. Em relação às qualificações, predominaram os participantes com uma licenciatura (64%) ou mestrado (23%) na área das comunicações. 31% das respostas foram submetidas por Chefes de Divisão Municipais, 8% por Presidentes de Câmara ou Vereadores, seguidos por uma ampla variedade de posições técnicas.

A informação foi analisada estatisticamente e cartograficamente, utilizando o Microsoft Excel e o ArcMap, um software SIG (Sistema de Informação Geográfica) da ESRI.

3. Estado, Governança e Descentralização

3.1. A reorganização dos Estados

A reestruturação da administração na maioria dos Estados europeus revelou-se imperativa para enfrentar os desafios decorrentes das profundas transformações económicas e sociais das últimas décadas. Além disso, visou contrapor os efeitos do centralismo dos regimes, da opacidade dos sistemas políticos e da excessiva legislação e burocracia ainda existente (Ferreira, 2007). Nesse contexto, as crescentes dúvidas das pessoas em relação à capacidade do Estado de estabelecer instituições e mecanismos promotores e representativos da ação coletiva impeliram o Estado a se reorganizar e a se adaptar às novas exigências de uma realidade cada vez mais complexa. De acordo com vários autores (Brenner, 1999; Brenner, 2004; Gibbs et al., 2001), esse processo envolve três dimensões essenciais: descentralização, recuo e desconcentração.

Em primeiro lugar, importa notar que as transformações políticas e económicas globais a partir da década de 1970 resultaram na descentralização da escala nacional da atividade reguladora do Estado (Brenner, 2004), abalando substancialmente a coesão interna das economias e das sociedades civis nacionais e reconfigurando a própria conceção westfaliana do Estado. Esse processo de descentralização é caracterizado por uma lógica de "desnacionalização" (Gibbs et al., 2001) ou "rescaling" (Brenner, 1999) do Estado, que envolve movimentos escalares de transferência de poder em várias direções. Isso inclui a nível global, a partilha de poder "para cima", como a maior integração dos Estados com entidades supranacionais como a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. A nível nacional, envolve a partilha de poder "lateralmente" através da transferência de competências para organismos e agências governamentais, bem como "para cima" e "para baixo". A nível regional, ocorre a partilha de poder "para baixo", ou seja, a transferência de competências para instituições intermédias, que ganham importância na governação, sobretudo nas tarefas de regulação e gestão

dos territórios. Como resultado desses processos, emergem novas hierarquias multiescalares na organização institucional do governo, autoridade e política, destacando-se a internacionalização dos regimes políticos e o papel das escalas intermédias (local e regional) na regulação e gestão dos territórios.

Em simultâneo, em alguns contextos, observa-se um crescente apoio às teorias neoliberais que apontam para o "recuo" do Estado (Wassenhoven, 2008) e para a diminuição do modelo do Estado Providência. Consequentemente, as várias transformações pelas quais o Estado nacional passa levam à noção de "esvaziamento progressivo" (hollowing-out) do Estado (Rhodes, 1996). Isso significa que, embora o Estado mantenha a sua importância, soberania nacional e capacidade de ação, a fragilização das fronteiras e a internacionalização e flexibilização dos sistemas produtivos resultam numa perda gradual da autonomia e na crescente procura de mecanismos de coordenação supramunicipais. Isso inclui o desenvolvimento e transferência de competências para escalas intermédias.

O "esvaziamento" do Estado refere-se à alteração dos limites, âmbito e métodos de intervenção pública e à redução das funções do Estado central e local em favor de outros agentes locais e instituições supranacionais. Isso implica uma diminuição da capacidade dos aparelhos governamentais centrais de agir eficaz e eficazmente, uma vez que estão progressivamente "esvaziados" por influências internacionais, pressões do mercado e estruturas de agências em várias ordens.

A ideia de desconcentração do Estado enfatiza que, apesar dos processos de redução e aumento das escalas, as instituições nacionais frequentemente mantêm um papel central na formulação, implementação, coordenação e supervisão das iniciativas, assumindo assim novas formas híbridas em múltiplas escalas socioterritoriais. Nesta perspetiva, a descentralização do Estado é acompanhada por um processo de "desestatização" (Teles, 2023) do sistema político, bem como pela desconcentração do poder e da autoridade. Isso envolve a privatização de antigos serviços públicos e a flexibilização do quadro regulamentar. No contexto dessa flexibilização, o Estado passa por várias transformações, dependendo dos contextos e especificidades territoriais. Apesar disso, o Estado não se esvazia totalmente, e em alguns casos, reforça o seu controlo e influência. A teoria da desconcentração representa a transição progressiva do Estado para um papel de mediador, mantendo grande parte da sua autoridade reguladora, mas transferindo tarefas e competências para outras escalas e atores. Essa lógica de partilha de poder e autoridade está associada a uma simplificação de regulamentos e burocracias, destinada a tornar as estruturas administrativas públicas mais ágeis e eficazes.

3.2. Governança Territorial

A governança é um modelo de governação do território que coloca o foco no processo de tomada de decisão, mais do que propriamente nos objetivos ou concretizações que lhe estão associadas. Neste contexto, implica o desenvolvimento de múltiplas formas de integração (horizontal, vertical e setorial) e participação, de estruturas e atividades menos hierárquicas e burocratizadas (Jessop, 2000), de um conjunto de regras e normas reguladoras da ação coletiva amplamente reconhecidas e de mecanismos de aprendizagem e adaptabilidade que permitam responder coletivamente e de forma eficaz e sustentável a problemas comuns, através de parcerias, da cooperação e de um eficiente uso dos meios e recursos disponíveis, capaz de promover o desenvolvimento territorial.

No contexto europeu, o desenvolvimento de formas e modelos de governança territorial (enquanto novo quadro conceptual e metodológico) adaptadas às realidades e especificidades de cada espaço é entendido como essencial para dar uma resposta mais eficaz aos desafios atuais, promover a qualidade de vida das pessoas e garantir a competitividade, coesão e sustentabilidade dos territórios. Nesta linha de ideias, o discurso técnico e político – alicerçado num conjunto de relatórios e documentos de referência (com destaque para o Livro Branco da Governança Europeia, produzido pela Comissão Europeia) – tem vindo a sustentar um quadro conceptual e metodológico para a reorganização dos modelos de governação territorial a diferentes escalas, com orientações e tendências da mudança, de que se sublinha:

- Promoção e valorização de modelos holísticos de desenvolvimento e gestão territorial que sejam capazes de lidar com os desafios, pressões e oportunidades de forma integrada e através de abordagens multissetoriais;
- Equilíbrio entre as abordagens baseadas nas pessoas e as abordagens baseadas no território;
- Articulação de estruturas formais de governação com estruturas informais, flexíveis e multiescalares, permitindo responder da melhor forma e na escala mais adequada às necessidades da população;
- Promoção de visões comuns para o território, agregando objetivos e modelos de desenvolvimento contrários e potencialmente geradores de conflitos e elegendo a prospetiva como instrumento fundamental do planeamento;
- Promoção do trabalho em rede e da constituição de parcerias territoriais alargadas;

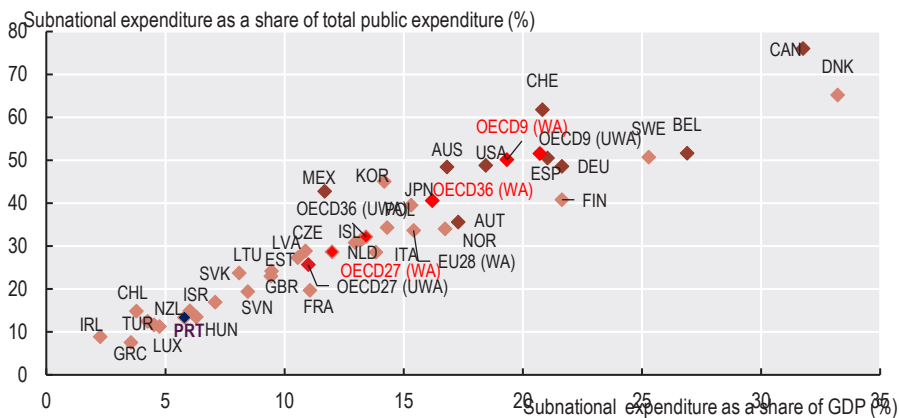
- Promoção da cooperação e articulação espacial, no sentido de assegurar um desenvolvimento territorial equilibrado, coerente e eficiente na utilização dos recursos;
- Flexibilidade e adaptação às circunstâncias de cada contexto, ainda que considerando sempre a necessidade e as vantagens de articular várias escalas temporais e territoriais;
- Promoção da coordenação horizontal e vertical das políticas e dos processos;
- Promoção da capacitação dos cidadãos, da participação dos atores e de uma utilização inovadora do capital social;
- Valorização da inovação social como instrumento para vencer a fraca articulação entre o crescimento económico e o desenvolvimento social, procurando estimular a relação entre o espaço público e privado e promover o envolvimento, a participação e a criatividade.

3.3. (Des)centralização e contexto de governação em Portugal e Espanha

Portugal é um país com uma população de 10.343.066 habitantes, localizado no sudoeste da Europa. Como membro da União Europeia desde 1986, Portugal tem vindo a introduzir ao longo das últimas décadas um conjunto de reformas administrativas com o objetivo de promover princípios de simplificação dos processos de tomada de decisão, maior abertura e transparência dos processos, e um maior envolvimento e coresponsabilidade dos diferentes atores envolvidos (Chamusca et al., 2022). No entanto, ainda há um longo caminho a percorrer.

Dada a importância da descentralização para o desenvolvimento e bem-estar, um estudo recente da OCDE (2020) identifica Portugal como um dos países com um estado mais centralizado (fig. 1), destacando a vantagem do desenvolvimento com base territorial para fortalecer a subsidiariedade, autonomia e eficiência das políticas públicas. As sucessivas crises económicas internacionais (que se fazem sentir de forma acentuada em Portugal), os crescentes problemas de acesso à habitação e a consolidação de processos demográficos, sociais e económicos, como a despovoação, o envelhecimento, a distribuição desigual da população no território e a perda de população qualificada, explicam apenas parte do problema. No entanto, o facto de os gastos públicos subnacionais em Portugal estarem entre os mais baixos na OCDE resulta essencialmente do centralismo que caracteriza a organização do modelo de governação português.

Figura 1. Despesas do governo subnacional como percentagem do PIB e despesas públicas totais, 2018



Fonte. OECD, 2020

O contexto espanhol é relativamente diferente, colocando-os como um dos países com maior percentagem de descentralização das despesas. Isto decorre de um modelo de governação distinto, com Espanha a apresentar uma estrutura de governo mais descentralizada, com um alto grau de autonomia, administrativa e financeira, à escala regional.

4. Governação e participação na Galiza e Norte de Portugal

4.1. Modelo de governação

O modelo de governação português é frequentemente avaliado como inadequado e incapaz de responder de forma rápida e eficaz às dinâmicas económicas e sociais, à complexidade e aceleração dos processos de mudança, e aos desafios resultantes. A avaliação é especialmente negativa em parâmetros como burocracia, desenvolvimento de ferramentas e estratégias para envolver e mobilizar atores locais, efeitos das parcerias estabelecidas com o setor privado e eficácia das políticas públicas. A burocracia é mencionada particularmente, com a maioria dos inquiridos a referir-se aos procedimentos e regulamentações rigorosos que dificultam o planeamento territorial e as ações de gestão. De facto, o sistema é altamente centralizado e hierárquico, com muitas entidades públicas e serviços administrativos interligados e sob supervisão direta do governo central. Além disso, a maioria das atividades depende do cumprimento de várias etapas e procedimentos, tornando muitos dos processos lentos.

Numa abordagem global, é possível identificar cinco características associadas ao elevado peso burocrático e administrativo do sistema de

governação português (Oliveira & Breda-Vasquez, 2011; Chamusca, 2023), nomeadamente:

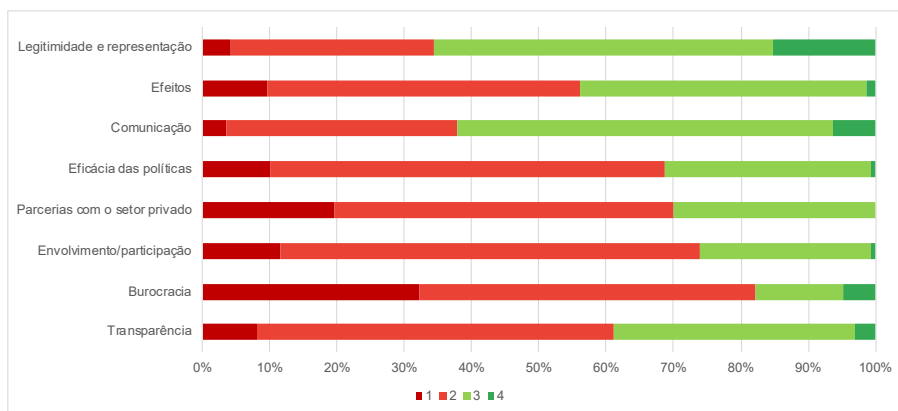
- O poder está altamente centralizado, com o governo a desempenhar um papel significativo na tomada de decisões e supervisão das atividades administrativas.
- Existem muitas regulamentações e regras a seguir, especialmente nas áreas financeira, fiscal e procedimentos administrativos.
- As entidades públicas e serviços administrativos são altamente hierárquicos, com autoridades superiores responsáveis por supervisionar ou gerir a maioria das atividades.
- As atividades relacionadas com o governo demoram bastante tempo a ser concluídas devido a vários procedimentos e etapas que precisam de ser cumpridos.
- Apesar de vários avanços e processos de modernização administrativa através da introdução de tecnologia e digitalização de processos, nem sempre os procedimentos se tornaram mais ágeis e menos complexos.

Esta teia burocrática é vista como uma forte restrição para a eficácia dos processos de gestão territorial. Em geral, esta pesquisa revelou que existem várias razões que ajudam a explicar a falta de eficácia das políticas públicas em Portugal, incluindo planeamento inadequado, recursos limitados, capacidade institucional, envolvimento da população, políticas insustentáveis, falta de monitorização e avaliação, bem como problemas de corrupção e nepotismo. De facto, muitos municípios afirmam que as entidades públicas locais têm capacidade limitada para desenvolver e implementar políticas públicas, seja devido à falta de recursos humanos, materiais ou financeiros. Estes elementos condicionarão o sucesso dos projetos de desenvolvimento local, limitando o envolvimento ativo da comunidade local e aumentando, em vários casos, a dependência do investimento privado, o que pode levar a um baixo nível de apropriação pela sociedade.

Por outro lado, questões de legitimidade, representação e comunicação são aquelas que merecem uma avaliação mais positiva. Em geral, assume-se que o modelo de democracia representativa predominante em Portugal, apesar de várias limitações, é um sistema que garante a legitimidade dos processos de tomada de decisão, aproximando-se o mais possível das expectativas dos eleitores que apoiam uma visão estratégica para o território ou um programa que estabelece amplamente opções de desenvolvimento. Líderes municipais e técnicos também destacam avanços recentes na comunicação e transparência, com maior abertura de informações e fluxos de comunicação e sua diversificação

para alcançar diferentes públicos, por exemplo, através de novas formas de interação através de redes sociais.

Figura 2. Avaliação do modelo de governação português

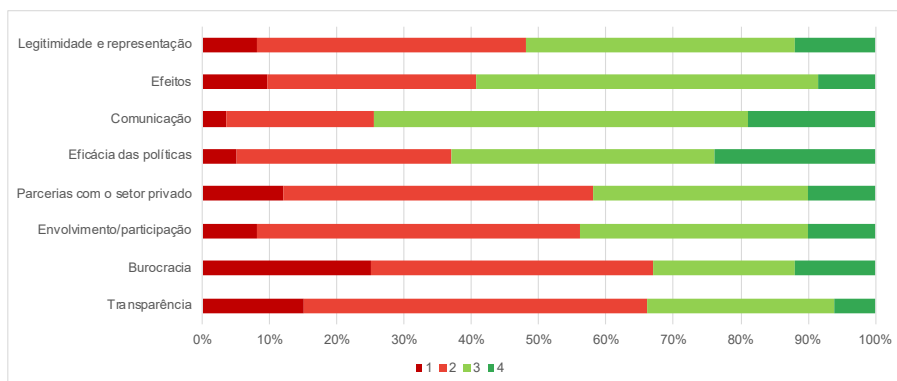


Fonte. Elaboração própria, com dados dos questionários

No caso espanhol, a avaliação realizada pelos técnicos e dirigentes galegos é idêntica, ainda que o retrato do modelo de governação seja diferente. Neste caso, as cinco ideias mais referidas são:

- Existência de sistema descentralizado com comunidades autónomas, cada um com seu próprio governo e legislação em certos assuntos.
- Os desafios relacionados à autonomia regional e questões de nacionalismo em algumas regiões, como Catalunha e País Basco, com a procura de mais autonomia ou independência a colocar em causa a soberania do governo central.
- Sistema burocrático e com procedimentos pouco adequados à resolução célere de um conjunto de problemas.
- Assim, a análise dos resultados do inquérito permite constatar uma maior valorização de questões como os efeitos e eficácia ds políticas públicas e instrumentos de planeamento, reforçando, contudo, a avaliação negativa a questões associadas à legitimidade e representação.

Figura 3. Avaliação do modelo de governação espanhol



Fonte. Elaboração própria, com dados dos questionários

4.2. Participação

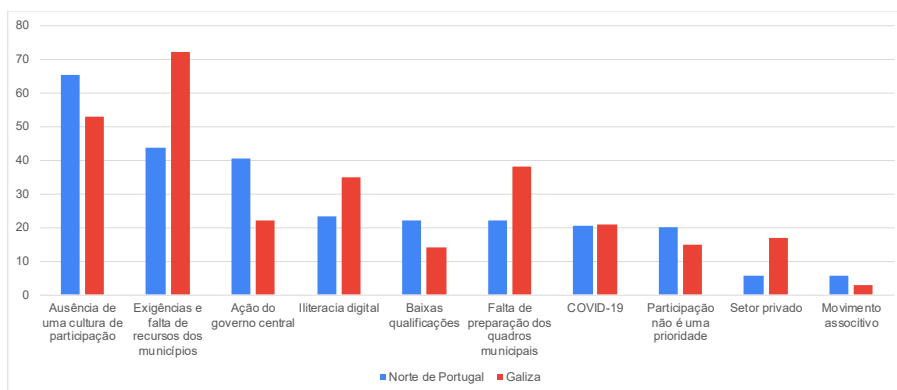
A participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão tem aumentado nos últimos anos, especialmente ao nível local. Um conjunto de diretrizes estabelece que os municípios devem promover a participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões e que devem ser realizadas audiências públicas antes de decisões importantes serem tomadas. Além disso, existem várias iniciativas, tanto em Portugal como em Espanha, que incentivam a participação dos cidadãos, como os orçamentos participativos, onde os cidadãos podem apresentar propostas e votar em ideias que considerem mais importantes para a sua comunidade.

No entanto, ainda existem muitos problemas relacionados com a participação dos cidadãos. Por exemplo, a falta de informação sobre os processos de tomada de decisão, a dificuldade de acesso a informações relevantes e a falta de canais de comunicação eficazes entre os cidadãos e os decisores são alguns dos desafios a enfrentar (Ferreira et al., 2020; Chamusca, 2023). No entanto, ao nível local, a perceção é diferente, já que a maioria dos inquiridos identifica a ausência de uma cultura cívica de participação, as exigências e falta de recursos do município, e o centralismo e a atuação do governo central (no caso português) ou a falta de qualificação dos técnicos municipais (no caso galego) como os principais obstáculos para reforçar a participação e o envolvimento. Estas respostas pressupõem uma certa recusa do poder local, identificando que o contexto (centralismo e pouca disponibilidade dos cidadãos para participar) e o impasse administrativo associado ao processo de descentralização dificultam a adoção de estratégias mais eficazes.

Os líderes municipais e técnicos destacam que frequentemente a participação dos cidadãos é meramente informativa, ou seja, as suas opiniões são ouvidas,

mas não têm um impacto real na tomada de decisões. De facto, uma análise das respostas obtidas identifica os orçamentos participativos como a principal ferramenta utilizada pelos municípios para promover a participação dos cidadãos. Esta ferramenta mobiliza um número considerável de cidadãos, mas geralmente as principais propostas são apresentadas pelo movimento associativo. Além disso, mencionam que a alocação financeira geralmente é baixa, e a seleção de projetos nem sempre está alinhada com as estratégias territoriais em curso. As consultas públicas, legalmente obrigatórias para vários procedimentos, e a interação através de redes sociais são as outras ferramentas mais utilizadas, ainda mencionadas por menos de metade dos inquiridos.

Figura 4. Principais obstáculos a um maior envolvimento e participação dos atores locais nos processos de tomada de decisão



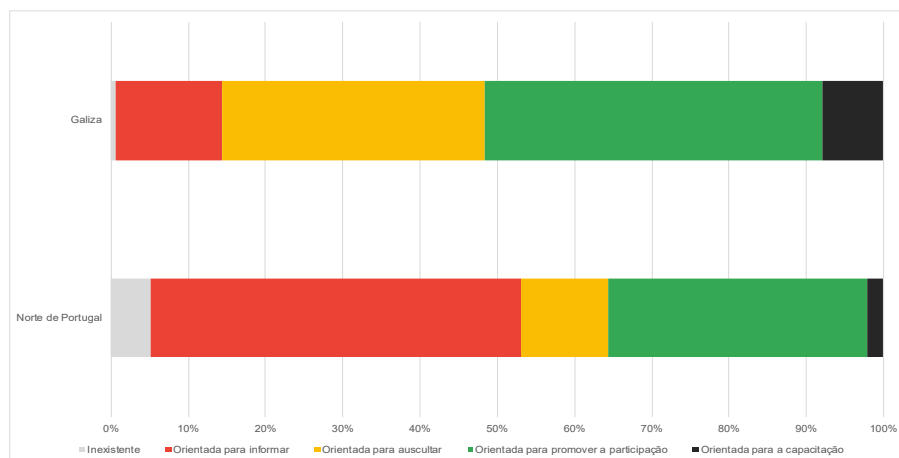
Fonte. Elaboração própria, com dados dos questionários.

4.3. Comunicação

Este retrato da participação é significativamente influenciado pela estratégia de comunicação associada aos processos de tomada de decisão relacionados com o planeamento ou gestão territorial. Na verdade, 48% dos inquiridos no Norte de Portugal classificam a estratégia de comunicação como essencialmente destinada a informar os cidadãos sobre o conteúdo dos instrumentos aprovados ou medidas implementadas. Apenas 34% afirmam que a comunicação do município tem como objetivo promover o envolvimento ativo e a participação efetiva dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. O número de respostas identificando os objetivos de capacitação e empoderamento pelos municípios é ainda mais baixo (2%). Na Galiza o cenário é distinto, com uma maior aposta na promoção da comunicação a ser identificada. Assim, 44% afirmam que a comunicação do município tem como objetivo promover o envolvimento ativo e a participação efetiva dos cidadãos nos processos de tomada de decisão,

enquanto 34% referem que este processos se orientam apenas para a auscultação da opinião popular.

Figura 5. Estratégias de comunicação municipal



Fonte. Elaboração própria, com dados dos questionários

5. Conclusão

O estudo revela que o modelo de governação é maioritariamente visto como inadequado e incapaz de responder de forma rápida e eficiente às dinâmicas económicas e sociais, à complexificação e aceleração dos processos de mudança, e aos desafios resultantes. A burocracia é um dos principais problemas mencionados pelos inquiridos, uma vez que os procedimentos rigorosos e regulamentos tornam difícil o planeamento e gestão territorial. A falta de planeamento adequado, recursos limitados, capacidade institucional, envolvimento dos cidadãos, políticas insustentáveis, falta de monitorização e avaliação, bem como corrupção e nepotismo, são também apontados como razões para a falta de eficácia das políticas públicas.

No entanto, as questões de legitimidade, representação e comunicação são vistas de forma mais positiva, com o modelo atual de democracia representativa a ser considerado um sistema que assegura a legitimidade dos processos de tomada de decisão. Apesar das suas limitações, o sistema aproxima-se das expectativas dos eleitores que apoiam uma visão estratégica para o território ou um programa que estabeleça opções de desenvolvimento. Líderes municipais e técnicos também realçam avanços recentes na comunicação e transparência, com maior abertura de informações e fluxos de comunicação, diversificados para alcançar diferentes audiências, por exemplo, através de novas formas de interação via redes sociais.

Várias medidas poderiam ser promovidas para melhorar a participação cidadã. Uma medida, especialmente relevante no caso português, seria promover a descentralização, concedendo mais poder e recursos às autoridades locais para desenvolver e implementar políticas adaptadas às necessidades das suas comunidades. Isso poderia envolver a transferência de responsabilidades financeiras e administrativas do governo central para os governos locais e regionais (aprendendo com a realidade espanhola), bem como a criação de estruturas participativas que envolvam os cidadãos nos processos de tomada de decisão.

Outra medida passa pela simplificação dos procedimentos burocráticos e regulamentos, que são percebidos como grandes obstáculos para a governação eficaz. Além disso, medidas para aumentar a transparência e responsabilização também se revelam essenciais, designadamente se associadas ao fortalecimento dos mecanismos de monitorização e avaliação das políticas públicas, bem como promover um maior acesso público à informação

Referências

- Ascher, F. (2001). *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. Paris, L'aube.
- Ascher, F. (2008). *Les nouveaux compromis urbains*. Paris, L'aube.
- Balland, P., Boschma, R., & Koen, F. (2015). Proximity and innovation: From statics to dynamics. *Regional Studies*, 49 (6), 907-920.
- Brenner, N. (1999). "Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European union." *Urban Studies* 36(3): 431-451.
- Brenner, N. (2003). "Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe." *European Urban and Regional Studies* 10(4): 297-324.
- Brenner, N. (2004). "Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000." *Review of International Political Economy* 11(3): 447-488.
- Chamusca, P.; Marques, J.L.; Moreno Pires, S. & Teles, F. (2022) Territorial cohesion: discussing the mismatch between conceptual definitions and the understanding of local and intra-regional public decision-makers, *Territory, Politics, Governance*, DOI: 10.1080/21622671.2022.2044899
- Chamusca, P. (2023) Urban planning and policy in Portugal: an overview on the role of EU funds and guidelines, *Urban Research & Practice*, 16:1, 44-65, DOI: 10.1080/17535069.2021.1980607

- Ferreira, A.; Igreja, J.; Miranda, A. (2020) Collaborative Governance in Portugal? A Critical Perspective Based on an Empirical Survey. *Revista portuguesa de estudos regionais*, ISSN-e 1645-586X, N.º. 55, 2020, págs. 109-127
- Gibbs, D. C., A. E. G. Jonas, et al. (2001). "Governance, institutional capacity and partnerships in local economic development: theoretical issues and empirical evidence from the Humber Sub-region." *Transactions of the Institute of British Geographers* 26(1): 103-119.
- Giddens, A. (2017) *The World in the Era of Globalization*. (9th ed.). Lisbon: Editorial Presença. Anthony Giddens (2013). *Sociology*. Lisbon: Calouste Gulbenkian Foundation
- Harvey, D. (1990) *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Oxford, Blackwell, 378 p.
- Hohn, U. & B. Neuer (2006). "New urban governance: Institutional change and consequences for urban development." *European Planning Studies* 14(3): 291 - 298.
- Jessop, B. (2000). Governance Failure. *The New Politics of British Local Governance*. G. S. (ed.). Basingstoke, Macmillan: 11-32.
- Jouve, B. (2005). "From government to urban governance in Western Europe: A critical analysis." *Public Administration and Development* 25(4): 285-294.
- Madanipour, A. (2017) *Cities in time: temporary urbanism and the future of the city*, Bloomsbury
- Oliveira, C.; Breda-Vázquez, I. (2011) Territorial Governance in Portugal: Institutional Change or Institutional Resilience?, *disP - The Planning Review*, 47:186, 64-76, DOI: 10.1080/02513625.2011.10557145
- Peters, B. G. (2002). Governance: A Garbage Can Perspective. Vienna, Institute for Advanced Studies.
- Pires, S.; Polido, A.; Teles, F.; Silva, P.; Rodrigues, C. (2020) Territorial innovation models in less developed regions in Europe: the quest for a new research agenda?, *European Planning Studies*, 28:8, 1639-1666, DOI: 10.1080/09654313.2019.1697211
- Rhodes, R. A. W. (1996). "The new governance: Governing without government." *Political Studies* 44(4): 652-667.
- Sá Marques, T.; Santos, H.; Ribeiro, P. (2018). Redes de inovação no ecossistema da Região Centro de Portugal. In: Teresa Sá Marques, Helder Santos & M. Pilar Alonso Logroño (Coord.), *VIII Jornadas de Geografía Económica: La Geografía de las Redes Económicas Y la Geografía Económica en Rede*, Livro

de Atas, Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Asociación de Geógrafos Españoles: 123-132.

Silva, P.; Pires, S.; Teles, F. (2021) Explanatory models of regional innovation performance in Europe: policy implications for regions, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, DOI: 10.1080/13511610.2021.1909462

Teles, F. (2023). *Handobook on local and regional governance*. Edward Elgar Publishing. ISBN: 978 1 80037 119 4; 530 pp

Wassenhoven, L. (2008). "Territorial Governance, Participation, Cooperation And Partnership: A Matter Of National Culture?" *Boletín de la A.G.E* 46: 24.

O desenvolvemento urbano sustentable supón un desafío prioritario para as cidades europeas do século XXI no contexto da Axenda 2030, especialmente en rexións cunha identidade territorial complexa como o Noroeste Ibérico. O crecente proceso de urbanización, os desafíos ambientais e as transformacións económicas e sociais requiren estratexias innovadoras e colaborativas para garantir a calidade de vida dos seus habitantes sen comprometer o equilibrio ecolóxico e a necesaria cohesión social. Neste contexto, o libro *Cidades e Comunidades Sostibles do Noroeste Ibérico* ofrece unha análise exhaustiva e multidisciplinar dos principais desafíos e oportunidades que afrontan as cidades, dende unha perspectiva académica rigorosa e cunha clara orientación práctica para a planificación e a ordenación do territorio. Un claro exemplo é o concello de Ames, na área metropolitana de Santiago de Compostela, que presentamos como estudo de caso en varios capítulos e que centra o debate nesta publicación sobre as dinámicas demográficas e territoriais en Galicia e o Norte de Portugal.

