

SECÇÃO PERMANENTE DE ESTATÍSTICAS DE BASE TERRITORIAL: UMA EXPERIÊNCIA GRATIFICANTE DE TRABALHO EM PARCERIA

J. Cadima Ribeiro

*Professor Catedrático do Departamento de Economia da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho;
Presidente da Secção Permanente de Estatísticas de Base Territorial do Conselho Superior de Estatística*

1. A Secção Permanente de Estatísticas de Base Territorial (SPEBT) do Conselho Superior de Estatística (CSE) foi criada em 2005, no contexto de reestruturação feita das Secções daquele órgão de orientação e coordenação da produção de estatísticas oficiais em Portugal. O surgimento da Secção surgiu num momento particularmente delicado da gestão das entidades associadas à produção de estatísticas no nosso país e, em particular, do Instituto Nacional de Estatística (INE), posto que, algum tempo antes, se tinha assistido a um fortíssimo desinvestimento na produção de estatísticas de base sub-nacional, isto é, as chamadas estatísticas regionais e locais. Por isso, a criação da SPEBT acabou por adquirir significado político e gerou nas instituições envolvidas e nos utilizadores a expectativa que pudesse vir a contribuir decisivamente para a construção e/ou recuperação de baterias de indicadores sobre o território, a escala fina. Essa informação desagregada tornava-se necessária, desde logo, para monitorizar os impactes das políticas públicas, para suportar as intervenções de política “regional” e “local”, e, obviamente, também para apoiar a investigação a realizar e em matéria de desenvolvimento do território.
2. Em expressão da situação que na ocasião se verificava em matéria de produção de estatísticas territoriais, uma primeira grande missão que foi cometida à SPEBT foi a construção de um “Sistema de Indicadores de Monitorização do Contexto em que se Desenrolam as Políticas Públicas”, oportunamente concretizado e cujo esforço de melhoria e atualização foi preservado até ao presente. Como entidades imediatamente interessadas na construção do dito Sistema de Indicadores estavam, entre outras, o

“Observatório do QCA III/Grupo de Trabalho do QREN”, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, as Autarquias Locais, representadas pela respetiva Associação Nacional, e vários outros intervenientes na gestão de Fundos Estruturais e no acompanhamento das políticas públicas implementadas.

3. Se as entidades produtoras de estatísticas estavam empenhadas em qualificar o serviço prestado e vê-lo adquirir pertinência social reforçada, os beneficiários das estatísticas estiveram nesse processo e estiveram na SPEBT a dar o seu contributo na identificação e afinação dos indicadores a integrar nesse Sistema de Indicadores que lhes permitisse melhor posicionar as políticas gizadas para os territórios e monitorizar os seus efeitos. Estava-se então, e continuou a estar-se no quadro de outras missões constantes dos planos de ação definidos em cada ano para a Secção, perante uma comunhão de interesses entre produtores e utilizadores de estatísticas e, como tal, justificava-se que o trabalho a realizar fosse realizado em parceria. Dentro deste espírito, a SPEBT foi construída, funcionou e mantém-se a atuar num quadro de parceria, isto é, foi integrando os parceiros que importava trazer para o seu seio no contexto de cada uma das ações que foi abraçando, suportada num núcleo base de produtores e utilizadores de informação estatística, onde o INE nunca deixou de ser a instituição de amarragem. Nessas parcerias de geometria variável foram-se encontrando representantes de instituições formalmente integrantes do Conselho Superior de Estatística e outras com o estatuto de convidadas. Importou sempre mais a eficácia e o produto/serviço visado do que o estatuto formal dos participantes.
4. Recuperada a normalidade do funcionamento do CSE no final do ano de 2012, depois de um período de indefinição de orientações e atraso na nomeação dos membros do órgão, a SPEBT definiu como peça-chave do seu plano de ação para o período seguinte a “Atualização da Tipologia de Áreas Urbanas” do território nacional. Tarefa essa iniciada em Maio de 2013, com a constituição de uma Sessão Restrita da SPEBT, isto é um sub-grupo da Secção encarregue de dar corpo ao projeto, integrado pelos representantes

das entidades mais imediatamente interessadas na problemática em causa. Tratava-se de fazer emergir uma nova Tipologia de Áreas Urbanas (TIPAU) que substituísse (atualizasse) a que estava em vigor, datada de 2009. Recomendavam essa atualização i) a disponibilização ocorrida dos resultados definitivos dos Censos de 2011, ii) a reorganização administrativa do território a nível de freguesias implementada em 2013, aparte iii) algumas alterações verificadas em matéria de ordenamento a nível local e qualificação de usos de solos, nomeadamente. A relevância e urgência dessa atualização prendia-se, por outro lado, com o uso que dessa classificação é feito em sede político-administrativa, uma vez que a TIPAU constitui critério central de distribuição de verbas pelas Freguesias (Fundo de Financiamento das Freguesias). No mesmo sentido ia a anunciada relevância acrescentada que a dimensão territorial é suposta ter nas políticas setoriais de âmbito europeu no contexto do período de programação da Política de Coesão que, de 2014, se estenderá até 2020.

5. A Sessão Restrita da SPEBT realizou posteriormente as reuniões que se revelaram necessárias para fazer o acompanhamento do trabalho técnico produzido, num quadro de grande limitação de recursos, e o relatório final foi aprovado pela Secção Permanente de Estatísticas de Base Territorial nos últimos dias de Junho de 2014. Adicionalmente, nos termos do regimento do CSE, a Secção Permanente de Coordenação Estatística viria, também, em 15 de Julho de 2014, a sancionar formalmente o trabalho efetuado, para que os seus resultados pudessem ser usados no contexto político-administrativo definido. Significa isso que o trabalho se desenrolou por um período maior do que o inicialmente previsto, mas tal não deve ser lido como resultado de falta de empenho dos parceiros do processo na sua boa execução. Antes, ficou a dever-se ao estado diferenciado de maturação de algumas peças a que importava que o INE, a entidade executora da nova TIPAU, acesse, nomeadamente no domínio do ordenamento do território municipal, e ao esforço mantido ao longo de todo o processo de se chegar a resultados que merecessem consenso entre os intervenientes, nas diferentes dimensões que importava considerar, incluindo a atribuição de designações às áreas urbanas com

designação distintiva. Isso significou, nalguns casos, a necessidade de interação múltiplas entre as partes envolvidas.

6. Em matéria de resultado final, há que anotar a pretensão que foi mantida desde sempre que a nova classificação do país em “Áreas Predominantemente Urbanas” (APU), “Áreas Mediamente Urbanas” (AMU) e “Áreas Predominantemente Rurais” (APR), que acabou por receber a designação de TIPAU 2014, garantisse a comparabilidade com a versão anterior, isto é, com a TIPAU 2009, pese a reforma administrativa das Freguesias entretanto efetuada. Pretendeu-se e conseguiu-se assim evitar roturas de série. Não se avançou, como inicialmente chegou a ser equacionado, para a identificação de áreas urbanas funcionais. Ambiciona-se que esse possa ser um projeto a abraçar pela SPEBT num próximo plano de ação.

7. Olhando para os resultados da TIPAU 2014, comparativamente com os da TIPAU 2009, retendo a Carta Administrativa Oficial de Portugal de 2010 (CAOP 2010), é interessante constatar que, quando se toma o indicador População Residente (decorrente dos dados apurados no Censos 2011) não é expressiva a diferença encontrada nos volumes relativos de indivíduos vivendo em Áreas Predominantemente Urbanas (70,7% de acordo com a TIPAU 2014, por contraponto de 69,1% segundo a TIPAU 2009), sendo os dados correspondentes para a população residente em Áreas Predominantemente Rurais 13,9% e 13,8%, respetivamente. E mesmo se se toma o número de Freguesias classificadas como APU, AMU e APR, os dados talvez se configurem mais próximos que o que poderia ser expectável; a saber: de acordo com a TIPAU 2014, pela ordem antes identificada, os resultados são 24,6%, 24,1% e 51,3%; nos termos da TIPAU 2009, tínhamos 22,4%, 26,0% e 51,6%. É caso para dizer que não foi a mudança da classificação administrativa do território que mudou o respetivo retrato em matéria de taxa de urbanização e a expressão que nesse contexto tomam as Freguesias com perfil predominantemente rural.

8. Tenho como papel essencial e imprescindível das entidades produtoras de estatísticas e das entidades que, de alguma forma, lhe estão associadas, coordenando a sua ação e definindo as suas matrizes de orientação, a disponibilização de informação de qualidade e socialmente pertinente, que permita aos indivíduos e às instituições obterem em cada momento retratos tão fiéis quanto possível das realidades do país e das suas regiões e localidades. Também é a partir dessa informação de qualidade que se criam condições para o desenvolvimento de políticas corretoras dos problemas identificados que sejam eficazes, desde que elas próprias sejam, também, bem pensadas e aplicadas. A esta luz, creio que a Secção Permanente de Estatísticas de Base Territorial tem estado à altura dos propósitos que presidiram à sua criação, de que o trabalho ultimamente realizado, a que me refiro acima, me parece boa ilustração. Como parte (menor) desse processo, congratulo-me por isso e, sobretudo, quero saudar o coletivo que tem dado corpo à SPEBT ao longo do tempo por ter sabido interpretar tão fielmente a missão dessa estrutura do Conselho Superior de Estatística.

setembro 2014